TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA DIPLOMACIA EN MÉXICO: ASPECTOS BÁSICOS

Coordinadores

Rafael Velázquez Flores

Salvador Gerardo González Cruz

David Horacio García Waldman

Universidad Autónoma de Nuevo León

Rogelio Guillermo Garza Rivera
Rector

Carmen del Rosario de la Fuente García
Secretaria General

Celso José Garza Acuña
Secretario de Extensión y Cultura

Gerardo Tamez González
Director Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales UANL

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Unidad Mederos, Ave. Praga y Trieste s/n
Col. Residencial Las Torres. C.P. 64930
Monterrey, Nuevo León, México. Teléfono: +52 (81) 8329.4000
Página web: www.facpoliticas.uanl.mx

Primera edición, 2018

© Universidad Autónoma de Nuevo León
© Rafael Velázquez Flores
© Salvador Gerardo González Cruz
© David Horacio García Waldman

ISBN UANL: 978-607-27-0926-3
ISBN Ediciones de Laurel: 978-607-8477-42-5

Reservados todos los derechos conforme a la ley. Prohibida la reproducción total y parcial de este texto sin previa autorización por escrito del autor.

Impreso en Monterrey, México
Printed in Monterrey, Mexico

ÍNDICE

Primera parte

Origen del concepto, desarrollo histórico y perspectivas teóricas

Capítulo 1

La diplomacia: concepto, origen, desarrollo histórico y tipos 15

Jessica Lillian De Alba Ulloa

Rafael Velázquez Flores

Capítulo 2

Diplomacia y teorías de Relaciones Internacionales 51

Alberto Lozano Vázquez

Marilyn Christian González Ojeda

Capítulo 3

Apuntes para la historia de la diplomacia 65

David J. Sarquís

Segunda parte

La diplomacia desde la perspectiva de los actores

Capítulo 4

Diplomacia parlamentaria 83

Rafael Velázquez Flores

Xóchitl Arango Morales

Capítulo 5

La diplomacia local 103

Jorge A. Schiavon

Capítulo 6
Diplomacia ciudadana: las organizaciones de la sociedad civil y la política exterior 119
Sylvia Mabel Cárdenas Morales
Rafael Velázquez Flores

Capítulo 7
Diplomacia tradicional: el cabildeo diplomático 131
José de Jesús López Almejo

Capítulo 8
Diplomacia pública 145
Rafael Velázquez Flores
Teresa de Jesús Laguna Meraz

Tercera parte
Diplomacia desde los aspectos temáticos

Capítulo 9
Protección diplomática: institución de *iure conditio* necesaria en la diplomacia 171
Rubén Cardoza Zúñiga
Carlos Alejandro García Zúñiga

Capítulo 10
Diplomacia cultural 187
Magda Gisela Cavazos Villa

Capítulo 11
Diplomacia económica y comercial 195
Vera Patricia Prado Maillard
Salvador Gerardo González Cruz

Capítulo 12
Diplomacia ambiental 207
Paulina Jiménez Quintana

Capítulo 13
Diplomacia del agua 219
David Horacio García Waldman
Gustavo Daniel Ortiz Téllez
Alejandro Raisuli Pamanes Durán

Capítulo 14
Diplomacia coercitiva 241
José Manuel Vázquez Godina
Patricia Rebeca Sepulveda Chapa

PRESENTACIÓN

El análisis de la diplomacia es un tema central para los estudiosos de las Relaciones Internacionales. En parte, los especialistas en esta disciplina se dedican a plantear soluciones a problemas que afectan al mundo a través de alternativas pacíficas. La diplomacia es el mecanismo por excelencia para resolver conflictos sin recurrir al uso de la fuerza. De ahí radica la importancia que ella tiene para las relaciones internacionales. Además, la diplomacia es también una herramienta muy útil para los negocios, la política, los deportes y demás actividades que involucran al ser humano. Todos los individuos se relacionan y buscan alcanzar sus objetivos y resolver la variedad de problemas del día al día. La negociación diplomática es una alternativa muy poderosa. Por ello, entender cómo funciona la diplomacia es una prioridad para cualquier interesado en los asuntos globales y en los temas cotidianos.

El objetivo principal de este libro es hacer una modesta aportación al estudio de la Diplomacia en México. La obra está dirigida especialmente a los estudiantes de carreras afines a las Relaciones Internacionales, en donde la diplomacia ocupa un lugar importante en el plan de estudios. Este libro forma parte de la colección de libros de texto que la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales está editando para facilitar el proceso de aprendizaje de la disciplina. Las principales características de estas obras son que utilizan un lenguaje claro, son breves pero sustanciosas en el análisis, tienen ejercicios pedagógicos y abordan temas básicos de las Relaciones Internacionales.

Este texto está dividido en tres grandes apartados. El primero está dedicado a la diplomacia desde la perspectiva teórica, conceptual e histórica. En esta parte, el capítulo uno plantea el origen y significado del término y hace un recorrido histórico del desarrollo de la diplomacia en las diferentes etapas de las relaciones internacionales. De la misma forma, Jessica de Alba y Rafael Velázquez identifican los diferentes tipos de diplomacia que existen en el ámbito contemporáneo y hacen un análisis de cada uno. El segundo capítulo, de Alberto Lozano y Marilyn González, busca describir en lo general la forma en que puede ser analizada la diplomacia desde los preceptos básicos de algunas de las teorías de Relaciones Internacionales, específicamente a partir del liberalismo, el realismo y el constructivismo. En el tercer capítulo, David J. Sarquis hace un breve pero interesante recuento de la historia de la diplomacia y su vinculación con la disciplina de las Relaciones Internacionales. Su argumento es que una de las zonas de actividad internacional en las que se puede encontrar evidencia sólida suficiente para consolidar el estudio histórico de las relaciones internacionales de largo alcance, es el área de la diplomacia.

La segunda parte del libro está orientada a analizar la diplomacia desde la perspectiva de los actores que la realizan. Así, el capítulo cuatro estudia el caso de la diplomacia parlamentaria, que se refiere a la actividad internacional que llevan a cabo los legisladores de manera particular o los parlamentos de manera general. En el capítulo cinco, Jorge A. Schiavon estudia el caso de la diplomacia local, que se trata de los vínculos externos que establecen los gobiernos locales a diferencia de las administraciones federales. Es decir, los Estados hacen diplomacia tradicional, pero también los actores locales, como son los municipios, las regiones, las provincias, etc., buscan proyectar su labor en el ámbito global. El siguiente capítulo aborda la temática de la diplomacia ciudadana, la cual se refleja en la actividad internacional que realizan la sociedad civil organizada y otros actores no gubernamentales. Tanto la diplomacia parlamentaria como la local y la ciudadana sirven de acompañamiento al Estado en su diplomacia tradicional. El capítulo

que sigue está dedicado al estudio de la diplomacia de cabildeo. El objetivo del texto es explicar una de las sub-áreas que componen la diplomacia tradicional y a la que con frecuencia recurren los agentes para influir en las decisiones de sus contrapartes en forma de negociaciones, pactos o presión estratégica. El último capítulo de esta parte analiza la diplomacia pública, cuya actividad se centra en los vínculos que establece un gobierno frente a la sociedad de otro país. El objetivo principal es generar una imagen positiva para aumentar el poder suave del Estado que la realiza.

El siguiente gran apartado aborda la diplomacia desde los aspectos temáticos. El capítulo nueve estudia el caso de la protección diplomática. Aquí, los autores plantean que este mecanismo es un derecho de los nacionales que se encuentran en territorio de un Estado extranjero, así como también una obligación del Estado a cuyo nacional se le han violado sus derechos, sobre todo sus derechos humanos, siempre y cuando exista un hecho ilegal internacional. Por otra parte, el capítulo diez está dedicado a un tema muy interesante y poco visible en las relaciones internacionales: la diplomacia cultural. La autora plantea que los Estados también deben proyectar sus valores y sus costumbres más allá de sus fronteras y que utilizan ese mecanismo para poder lograrlo. Esta actividad le concede a los gobiernos ampliar lo que en la literatura de la disciplina se conoce como "poder blando", el cual está basado en elementos culturales a diferencia del "poder duro" que se sustenta en la cuestión militar.

En el capítulo once, Vera Prado y Salvador González desarrollan un tema que en los últimos años ha cobrado una destacada importancia: la diplomacia económica. Este proceso se define como las acciones que las instituciones públicas de un Estado realizan para promover los intereses de las empresas nacionales más allá de las fronteras. Asimismo, los autores plantean que esta actividad representa la proyección del aparato diplomático de las más altas autoridades del poder público con el objetivo de allanar el camino a la internacionalización de las empresas.

En el siguiente capítulo, Paulina Jiménez aborda un tema vital para la sociedad internacional contemporánea: la diplomacia ambiental. La autora plantea que este mecanismo surgió de la necesidad de solucionar un problema común para todos los países, puesto que los daños ocasionados a la infraestructura ecológica son interrelacionados y tienen un impacto negativo para todos los actores. Para lograr acuerdos entre los Estados y trabajar en conjunto, es necesario establecer una agenda internacional coherente para las cuestiones que enfrenta el planeta a través de la diplomacia ambiental. Un tema muy de la mano con esto es el que se aborda en el siguiente capítulo: Diplomacia del agua. Aquí, David García Waldman, Gustavo Daniel Ortiz Téllez y Alejandro Raisuli Pamanes Durán plantean un reto que tiene la sociedad internacional contemporánea: la escasez del agua. Esta condición puede ser una amenaza a la seguridad y una fuente de conflictos futuros. Por ello se requiere de un marco jurídico e institucional que regule y resuelva los problemas derivados de este recurso. La diplomacia sería la mejor alternativa.

El último capítulo está dedicado a la diplomacia coercitiva. Aunque el concepto tiene elementos represivos, también tiene características de una negociación. Además, el mecanismo ha sido de un uso extenso, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. En general, el término es definido como el uso de amenazas o promesas de premio para alcanzar objetivos en la política exterior de los Estados.

Como podrá apreciar el lector, la obra es muy completa porque abarca diferentes aspectos teóricos y prácticos de la diplomacia, vistos desde una perspectiva amplia. Es importante estudiar las diversas aristas del tema por la importancia que reviste para la solución de conflictos y para la promoción de la cooperación internacional. En este contexto, el resultado es que ofrecemos un texto inter y multidisciplinario porque analiza la temática desde varias ramas del conocimiento. No hay duda de que la diplomacia es de mucho interés para las Ciencias Sociales, puesto que es un tema importante para abogados, economistas, politólogos, sociólogos, filósofos, y otras áreas del pensamiento.

Por último, los coordinadores deseamos reconocer el apoyo de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, por su respaldo para que esta obra pudiera concretarse.

Rafael Velázquez Flores

Salvador González Cruz

David Horacio García Waldman

La Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales agradece a la estudiante de posgrado Paola Giselle Santos Sánchez que en calidad de becaria investigadora prestó apoyo a la presente obra.

Origen del concepto, desarrollo histórico y perspectivas teóricas

Primera parte

1

La diplomacia: concepto, origen, desarrollo histórico y tipos

Jessica Lillian De Alba Ulloa[1]
Rafael Velázquez Flores[2]

El objetivo de este capítulo es plantear el origen del concepto de diplomacia, su desarrollo histórico, así como los diferentes tipos que existen en el ámbito contemporáneo. El capítulo está dividido en

[1] Investigadora, Facultad de Estudios Globales, Universidad Anáhuac México (SNI-1). O'Gorman Fellow, Institute for Latinoamerican Studies ILAS-Columbia University (NYC) y Fulbright Alumna, SUSI program on us National Security and Policymaking. Directora de Vinculación de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Coordinadora y autora de publicaciones en México y Estados Unidos, sobre Teorías de RRII y Política Exterior de México. Internacionalista y Doctora en Ciencias Políticas, Université de Paris Sud-Saclay. Correo de contacto: jessica.dealba@anahuac.mx

[2] Es profesor-investigador en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEYRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Ha ocupado diversos cargos académico-administrativos y ha impartido clases en varias universidades del país y del extranjero. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el periodo 2015-2017. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Correo de contacto: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

tres partes. En la primera se define el concepto de diplomacia a partir de diferentes autores clásicos y contemporáneos. La segunda parte describe el desarrollo histórico de la diplomacia en las diferentes etapas del devenir mundial. La última identifica los diferentes tipos de diplomacia que existen en el ámbito contemporáneo.

Definición de diplomacia

Uno de los libros clásicos sobre diplomacia del británico Harold Nicolson, la describe como el significado de política exterior, de negociación o de lo que efectivamente significa el término. Para clarificar la definición, toma el término del Diccionario Oxford en inglés: la diplomacia es la gestión de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método mediante el cual estas relaciones son ajustadas y administradas por embajadores y enviados; el negocio del arte del diplomático (cf. Nicolson, 1939). Advierte, además, que la diplomacia en el sentido de la conducta ordenada de las relaciones entre un grupo de seres humanos y otro grupo ajeno a ellos mismos es mucho más antigua que la historia.

Nicolson (1939) relata cómo desde la antigüedad, la relación con lo extranjero siempre significaba desconfianza, de ahí los rituales que se llevaban a cabo para aminorar los males, como someter a los foráneos a limpias. Estas prácticas han ido desapareciendo con el desarrollo de las civilizaciones, aunque en la época de escribir el libro, menciona que aún se encontraban vestigios de dichos comportamientos en lugares como Rusia o Irán. El autor, haciendo un recuento de la historia de la diplomacia, menciona las ciudades-Estado griegas y los trabajos de Tucídides como uno de los registros que ha provisto de información valiosa sobre la práctica diplomática al relatar, por ejemplo, la naturaleza y el procedimiento de una conferencia diplomática en Esparta en 432 a.C.

En otros lugares del mundo también se pensaba sobre las relaciones entre los reinos. Por ejemplo, Sun Tzu, general chino que vivió entre 544 y 496 a.C. escribió una colección de ensayos intitulado *El arte de*

la guerra, considerado el tratado más antiguo que se conoce sobre el tema. Allí Sun Tzu menciona en el tercer capítulo que el supremo arte de la guerra es someter al enemigo sin luchar, lo que podría interpretarse como una función de la diplomacia (Sun-tzu y Griffith, 2007).

El desarrollo de la diplomacia estuvo igualmente ligado al significado de la palabra misma. Deriva del verbo griego diploun que significa "doblar". En los días del Imperio romano todos los pasaportes y documentos que permitían el paso por las carreteras imperiales eran estampados en placas metálicas dobladas y cosidas que se llamaban "diplomas" (Nicolson, 1939; Morris, 1977). Posteriormente el uso de la palabra se extendió para designar otros documentos oficiales, especialmente los que conferían privilegios o acuerdos con comunidades extranjeras. A medida que estos tratados se acumulaban, era necesario que empleados capacitados indexaran, descifraran y conservaran estos documentos. De ahí surgió la profesión de archivista. Estas dos ocupaciones eran hasta finales del siglo XVII llamadas "res diplomática" o "negocios diplomáticos", es decir, asuntos relacionados con archivos o diplomas.

La importancia de la colección y el orden de los archivos durante la Edad Media se observa en su uso por los papados y las cancillerías bajo la dirección y autoridad de los "maestros de los rollos". Se establecieron entonces los usos de la diplomacia como una ciencia basada en precedentes y experiencias. De acuerdo con Nicolson (1939), la cancillería carolingia fue puesta a cargo de un funcionario conocido como el canciller. Este título deriva del nombre de *cancellarius*, usado en la época romana para designar al cuidador o portero de los tribunales. Ningún edicto real se consideraba legal si no llevaba la firma del canciller, sistema que Guillermo, el Conquistador, estableció en Inglaterra.

Diversos pensadores y hombres de Estado siguieron reflexionando acerca de la importancia de la diplomacia. En el siglo XVI Nicolás Maquiavelo, él mismo diplomático, consideraba esencial la práctica de la diplomacia por el Estado para mantener el poder y construir una reputación a nivel internacional. Maquiavelo consideraba al poder en las relaciones internacionales como una parte fundamental de la supervi-

vencia y el agrandamiento, tanto a nivel político como en términos de control territorial. Sus dos obras, *El príncipe* y *Los discursos* son tanto teoría política como literatura diplomática. Además, este autor cuenta con dos escritos cortos sobre diplomacia. El primero de ellos es la *Notilla para uno que va como embajador a Francia*, de 1503, una pequeña nota escrita para Niccoló Valóri, quien había sido designado embajador en Francia. Maquiavelo le da instrucciones precisas de cómo debe conducirse en este encargo, donde se aprecia la importancia del protocolo que se debe seguir para todos los diferentes tipos de embajadas. El segundo documento es una carta que Maquiavelo envió a su amigo Rafael Girólami en octubre de 1522, poco antes de que éste partiera como embajador a España, en la que describe en términos generales las características y atributos que debe tener un embajador y las funciones y finalidades que debe cumplir (García, 2016).

El uso del término diplomacia o diplomático, no como el estudio de archivos sino como la conducción de las relaciones internacionales, es más reciente. Nicolson (1939) ubica en la Inglaterra de 1796 su uso por Edmund Burke y solamente después del Congreso de Viena en 1815 es que se reconoce como profesión, distinta de la del hombre de Estado o político, con sus propias reglas, como se describe más adelante.

Muchas han sido las reflexiones sobre el tema de la diplomacia y los diplomáticos. Por ejemplo, Sir Henry Wotton, diplomático británico del siglo XVII, señaló que un embajador era un hombre honrado enviado al extranjero a "mentir" por el bien de su país, pues desde tiempos remotos el objetivo de cualquier oficio diplomático –desde los enviados, los oradores y las embajadas permanentes– ha sido preservar o apoyar los intereses del Estado que se representa. De acuerdo con Mearsheimer (2011), los hombres de Estado y los diplomáticos hacen invariablemente lo que creen necesario para maximizar la seguridad de su país, independientemente del idioma que hayan empleado para explicar las acciones pasadas y presentes. Sin embargo, este autor alerta sobre un juicio prematuro en la utilización de la verdad. Como lo men-

ciona Ann E. Sartori (2005, citada en Mearsheimer, 2011), los Estados a menudo se sienten tentados a engañar o disimular; pero si un Estado es descubierto haciendo esto, su reputación estará sellada y habrá siempre sospechas sobre sus comunicaciones futuras. Es por ello que se evita mentir o engañar, por los daños a su reputación y por lo tanto sus perspectivas de cooperación futura. Única excepción, según Mearsheimer (2011), es que la reputación importa en el ámbito de la baja política y esto desalienta la mentira. Sin embargo, contrariamente a Sartori, la reputación pasa a segundo plano cuando se trata de asuntos relacionados con la alta política. Así, el oficio de la diplomacia sigue interesando a los estudiosos de las relaciones internacionales y sigue siendo una tarea en continua evolución.

Origen y desarrollo

El origen de los oficios diplomáticos se remonta al inicio de las relaciones entre los pueblos. Como lo menciona Kurizaki (2011), si bien las normas y la práctica de la diplomacia moderna tomaron forma entre la Italia renacentista del siglo XV y la creación del Sistema Westfaliano en el siglo XVII, la forma rudimentaria de diplomacia existió desde que las primeras comunidades sociales y las colectividades políticas interactuaban entre ellas. La primera práctica diplomática documentada data de hace unos 3400 años, ocurrida entre la Dinastía XVIII de Egipto (Nuevo Reino) y otras grandes potencias en el Antiguo Oriente Próximo.

Una serie de tablas de arcilla cuneiforme, denominadas *Cartas de Amarna*, fue descubierta en las ruinas del palacio del rey Amenhotep IV. De más de 350 cartas, 50 eran correspondencia diplomática entre el rey y las grandes potencias vecinas que cubrían un periodo de treinta años y trataban sobre temas de matrimonio entre dinastías, cuestiones comerciales, problemas legales, entre otros. Los historiadores no coinciden en el grado de rigor del sistema de Armana, pues no está integrada la inmunidad diplomática, aunque sí se concedía hasta cierto punto la inviolabilidad. Sin embargo, como relata Kurizaki (2011), la diplomacia

de Amarna tenía un sistema por derecho propio, adecuado a las necesidades estratégicas de los líderes políticos de la época.

La profesión de la diplomacia ya iniciaba, pero no como se conoce ahora. Al principio eran heraldos, que transmitían mensajes. Después fueron oradores en las ciudades-Estado griegas. Antes de su unificación, constituían el sistema de Estados más fragmentado del que se tenga registro. Las polis, ciudades-Estado, junto con dinastías, federaciones y reyes, conformaban un sistema dinámico de Estados autónomos que, además, estaban en constante conflicto. Para mantener relaciones entre ellos, se desarrollaron diversas instituciones, entre las que se encuentra la de la Proxenia. Una ciudad-Estado otorgaba el título de proxeno a un ciudadano de otra comunidad, que se transmitía a la ciudad de éste *(Proxeny networks of the ancient world,* s/f*)*.

Los proxenos no se entrenaban para sus oficios, como lo hacen hoy los diplomáticos. Sólo eran miembros notables y privilegiados que conocían a las dos partes y actuaban como mediadores. Aunque en caso de guerra, no quedaban exentos de participar y su lealtad, que era hasta ese entonces incuestionable, quedaba bajo gran escrutinio. Los proxenos recibían títulos honoríficos por sus servicios diplomáticos al Estado y ese título se llevaba por generaciones. Aun cuando el Imperio romano toma el control del mundo helénico, y aun posterior a ello, la función de los proxenos se mantuvo muy activa al facilitar hospitalidad a los ciudadanos de sus ciudades-patrocinio y al representar a estos Estados en el extranjero, por ejemplo, en los tribunales de los monarcas helénicos o ante el senado romano. Con la expansión de la autoridad romana en el este del mediterráneo, se complementó la proxenia con una red de foráneos, los *amici*. De acuerdo con Cojocaru (2013), la institución o al menos el título de proxenia, sobrevivió hasta el siglo II dC.

A la par de estos individuos cuya función, como ya se estableció, era meramente personal, estaban los enviados. Éstos tenían la tarea de denunciar ofensas contra su Estado, buscar la liberación de los ciudadanos en cautiverio, representar las intenciones de su pueblo, transmitir la voluntad de su autoridad estatal para concluir la paz con un enemigo,

o bien, para concretar una alianza (Missiou, 1987). Recibían el nombre de *presbeis* y su función se limitaba a instrucciones que les hubieran sido dadas por su ciudad, sin poder alguno para negociar o cambiar los acuerdos. Una particularidad era que tenían una gran capacidad de oratoria y era por esta característica que eran elegidos. En lugar de papel, se tenía que convencer mediante el discurso.

La diplomacia en Roma

La República romana, contemporánea a la civilización griega, tenía un sistema muy diferente. Es, además, la civilización que ha logrado la hegemonía más longeva y extensa. El uso de la diplomacia era para propósitos legales y comerciales principalmente, pues para el resto, se apoyaba más en su poderío militar. Los representantes diplomáticos se llamaban *legatus*. Eran nombrados por el Senado y miembros de éste. Dado que tenían ciertos poderes discrecionales, cuando regresaban de su misión tenían que informar al Senado sobre sus actividades, lo que no era parte de las funciones en las ciudades griegas.

Aun cuando los senadores tuvieran habilidades diplomáticas, no eran comúnmente tratados como tales. Cuando había necesidad de un representante, de manera inesperada se utilizaba a comandantes militares o gobernadores provinciales que se encontraran en el lugar. Pese a la longevidad del Imperio romano, la diplomacia no tuvo gran avance, pues no se consideraba un instrumento para políticas estatales. Era una tarea más importante durante la república, pues el Senado estaba a cargo de las relaciones exteriores, así como de conducir la guerra y enviar o recibir representantes extranjeros. Sin embargo, cuando Julio César transformó la República romana en el Imperio romano, la importancia de la diplomacia decreció aún más, sobre todo tomando en cuenta que el papel del Senado cambió de ser un órgano decisorio a un órgano consultivo. Según varios autores (Nicolson, 1939; Hamilton y Langhorne, 1995), esto es resultado de que, además de que el Imperio romano se apoyaba más en su poderío militar, conducía su

política exterior mediante un enfoque de tipo colonial, por lo que esta era la naturaleza de las relaciones con los otros países, es decir, desde un punto de vista colonial y administrativo y no diplomático. La segunda razón era que no había poderes iguales a éste.

Cuando cayó el Imperio romano de Occidente, tema de grandes debates académicos, el consenso general apunta a que la enorme dependencia respecto a la capacidad militar en la gestión de sus relaciones exteriores dejó al Imperio sobrecargado, socavando su eficacia de gobierno. El Imperio romano de Oriente siguió su propio desarrollo, aunque con una disminución de la capacidad militar, por lo que no pudiendo apoyarse en su ejército, tuvo que confiar en la diplomacia a fin de mantener su integridad territorial. Fue entonces que hubo una contribución marcada al desarrollo de esta, conocida como la diplomacia bizantina (Kurizaki, 2011).

La edad media y la diplomacia bizantina

La diplomacia era una necesidad para el Imperio bizantino, pues tenía un poder militar limitado con enemigos en todas sus fronteras. Para evitar el conflicto, se hicieron de las prácticas de las antiguas civilizaciones: de Mesopotamia y Egipto, los protocolos, ceremonias y el matrimonio dinástico para afianzar alianzas; de Grecia, el uso de la retórica como instrumento de diplomacia pública; y de Roma, tácticas para dividir y conquistar. Durante mil años, estas prácticas se utilizaron como métodos diplomáticos para sortear los tiempos de conquista, evadir enemigos en dos frentes o buscar aliados potenciales (Riego, 2015).

De acuerdo con Antonucci (1993), el Imperio bizantino no estableció misiones permanentes en países extranjeros, aunque por lo general envió a sus nobles y clérigos de confianza a sus comisiones. Estos enviados tenían que estar familiarizados con los países que visitaban y se les preparaba sobre la misión con todos los detalles de las metas a alcanzar, pero también se les daba información sobre sucesos actualizados del lugar que visitarían. Los diplomáticos bizantinos eran

elegidos sobre la base de una buena reputación, de religiosidad, de no antecedentes criminales; tenían que mostrar inteligencia y espíritu cívico, aceptando arriesgar su vida por el Estado (Telea, 2015). Una particularidad era que debían tener contacto constante con Constantinopla, por lo que probablemente fueron quienes iniciaron la práctica de enviar informes diplomáticos regulares a su gobierno.

Más notable aún era la red de inteligencia tan sofisticada que lograron construir, pues obtenían y procesaban información que utilizaban para manipular asuntos internos de otras naciones. Esto lo hacían de manera sistemática, estableciendo lo que se conoce como la primera oficina de Relaciones Exteriores: la oficina para los Bárbaros, *Skrinion Barbaron*. Ahí se reunía toda la información de cada fuente imaginable, lo que proveía con un entendimiento claro sobre las fortalezas de sus aliados y las debilidades de sus enemigos. La oficina enviaba agentes a los grandes cuatro puntos administrativos y a las tierras de los bárbaros y realizaba servicios de traducción para las misiones visitantes.

Como señala Chrysos (1989), el Imperio logró que los pueblos de alrededor construyeran instituciones políticas formales dependientes del Imperio. Fueron atraídos por la diplomacia bizantina, hacia una red de relaciones interestatales que estaba controlada por el Imperio, proceso que giró en torno a la elaboración de tratados. Esto se logró por tres medidas: la primera, integrando a los nuevos gobernantes a la familia de reyes; la segunda, mediante la asimilación de actitudes sociales y valores bizantinos; la tercera, mediante la formalización de lo anterior en leyes. Para lograrlo, sistematizaron ciertas prácticas diplomáticas; por ejemplo, las embajadas (o misiones, pues no eran como las que existen hoy en día) en Constantinopla, permanecían durante años; miembros de otras casas reales serían "retenidos" en Constantinopla en caso de que pudieran ser útiles si las condiciones políticas en sus países cambiaran; otra práctica clave era impresionar a los visitantes con exhibiciones suntuosas (Neumann, 2005).

Finalmente, cabe señalar que durante este periodo el elemento religioso constituía una característica de la diplomacia bizantina,

ofreciéndole los instrumentos necesarios para establecer un diálogo, sobre todo con los pueblos paganos del este de Europa (Telea, 2015). Estando Bizancio rodeado de entidades poderosas como los otomanos, los selúcidas, los persas y los árabes, que se habían convertido en seguidores de la religión islámica, toda la red de diplomacia desplegada junto con la religión, sirvieron como contención de la expansión del islam a Europa del Este, además de asegurarse la supervivencia por más de mil años.

La diplomacia italiana

El periodo de la diplomacia del Renacimiento es posiblemente el más documentado; es aquí donde la diplomacia de hoy comienza a tomar forma. En particular, la innovación más importante en el desarrollo de la institución diplomática tuvo lugar en las ciudades-Estado italianas durante este periodo: la práctica de intercambiar embajadores residentes. Nicolson (1939) se refería a este sistema de embajadores como el Sistema italiano, que más tarde se utilizó en el resto de Europa.

Es así como en el siglo XIV la ciudad italiana de Venecia, con gran poder comercial en Europa, inicia con esta práctica. Su prosperidad y su poder dependían de un buen conocimiento sobre la economía y sobre las condiciones políticas de los Estados con los que comerciaba. El envío de representantes permanentes en naciones extranjeras, ya fueran amigas o rivales para obtener información fidedigna, cumplía con este propósito. Rápidamente las otras ciudades-Estado italianas también lo pusieron en práctica y el uso de embajadores se expandió a las ciudades-Estado del norte de Italia en la primera mitad del siglo XV y a los reinos de la Europa Occidental (Kurizaki, 2011). Aunque la utilidad práctica de las embajadas permanentes es incontestable, hay algunos autores que argumentan que esta medida se debió a que los Estados comenzaron esta práctica como una afirmación de soberanía, tesis de Garrett Mattingly en *Diplomacia del renacimiento* (citado en Kurizaki, 2011). Por su parte, Fubini (2000) argumentaba que

más bien surgieron de preocupaciones sobre soberanía y legitimación. Se debe tomar en cuenta el contexto, pues como lo relata Kurizaki (2011), durante el siglo XIV el conflicto estaba siempre presente entre las diferentes ciudades-Estado italianas por el control hegemónico de la península. Pero cuando cayó el Imperio romano de Oriente en 1453, las ciudades italianas quedaron abiertas al conflicto externo, pues la expansión del Imperio otomano estaba próxima y estaban muy poco preparados para una guerra contra los turcos o bien, contra los franceses. Francia había sido unificada y los Valois buscaban expandirse hacia los territorios italianos. Sin embargo, es claro que, dadas las amenazas, el sistema de comunicación de las embajadas probó ser eficiente para mantener un sistema de seguridad colectiva que les permitiera estar alerta cuando algún poder amenazara con alterar el equilibrio. Se puede mencionar como ejemplo del éxito de los embajadores permanentes, cuando Carlos VIII invadió Italia. El Papa Alejandro VI se opuso a la invasión formando la Liga Santa con la ayuda de Maximiliano I del Sacro Imperio Romano, Fernando de Aragón de España y sus Estados aliados, Venecia y Milán. De acuerdo con Kurikazi (2011), la Liga Santa tuvo éxito en parte debido al destacado desempeño de los embajadores residentes españoles que representaban a Fernando en varias cortes europeas, incluyendo Roma, Venecia, Londres, Bruselas y Viena.

De acuerdo con Doerr (2010), el flujo constante de información de los embajadores resultó en la creación de burocracias, para procesar y cotejar la información, así como para enviar instrucciones. Para principios del siglo XVIII todos los Estados europeos tenían departamentos de relaciones exteriores para poder administrar y manejar sus relaciones con otros Estados. La persona que encabezaba estos departamentos era nombrada ministro de relaciones extranjeras y ejercía gran poder e influencia. Pronto se volvió un miembro clave de los gabinetes de todos los Estados europeos. Conforme la diplomacia se fortalecía, se fue sistematizando y varios comentaristas comenzaron a ofrecer libros aconsejando la mejor forma de conducir la diplomacia (Doerr, 2010).

La diplomacia de los siglos XVII y XVIII: el sistema francés

Como lo menciona Doerr (2010), al paso de los siglos muchos de los que practicaron la diplomacia dejaron su marca en la historia. En el siglo XVII el cardenal francés Richelieu, jefe de ministros del rey Luis XIII de 1624-1642, promovió la doctrina conocida como *raison d'état* que sostenía que el bien del Estado era supremo y que la diplomacia debía conducirse libre de sentimientos, ideología o fe religiosa. Así pues, las alianzas debían ser forjadas y rotas, teniendo el interés de la nación como única guía. El componente principal de la *raison d'état* y del equilibrio de poder era el racionalismo o su confianza en el poder de la razón. El éxito de dicho equilibrio necesitaba de la capacidad de calcular con precisión las relaciones de poder y de adaptarse constante a las circunstancias cambiantes (Kissinger, 1994). Sus contemporáneos lo criticaron por su supuesta falta de moralidad, pero para Richelieu, proteger el Estado significaba el nivel más alto de moralidad. Richelieu fue inmensamente exitoso y, al tiempo de su muerte, Francia había surgido como el poder dominante de Europa, posición que mantuvo por los siguientes 170 años. Sin embargo, la posición dominante de Francia en Europa amenazó otros Estados europeos, llevando a la creación de coaliciones durante la última parte de los siglos XVII y XVIII para contener las ambiciones francesas. Con esta red de Estados, se propició la progresión de la diplomacia y si bien es durante el Renacimiento que el sistema diplomático moderno nace en Italia, es en Francia que se perfecciona.

Se seguían costumbres del Imperio bizantino y del Renacimiento como la recopilación de información, la manipulación diplomática a través del soborno y los rituales ceremoniales. Pero la evolución de la institución diplomática entró en una nueva fase en la que se estableció el arte de la negociación como uno de los mecanismos. De acuerdo con Nicolson (1939), el sistema francés ponía énfasis en la negociación y los principios de la *raison d'état*. Richelieu pensaba que los Estados debían

negociar de manera incesante, ya fuera de forma abierta o secreta y en todo lugar, ya que eso traía múltiples beneficios para éstos (Hills, 1961, citado en Kurizaki, 2011).

Otra distinción de la diplomacia francesa fue la profesionalización. Cuando se concluyó el Tratado de Westfalia en 1648, la diplomacia de las cortes fue decreciendo y poco a poco los diplomáticos profesionales fueron tomando esos lugares, surgiendo así el cuerpo diplomático. Aunque ya existía el puesto de ministro de asuntos extranjeros, en 1626 Richelieu estableció el Ministerio de Asuntos Extranjeros que, por primera vez, concentraba todas las funciones derivadas de la diplomacia que antes existían, pero estaban separadas en diversas partes del conjunto de la burocracia. Esto permitió, además, poner un límite a la discrecionalidad que tenían los representantes en el exterior, pues no se quería que extralimitaran su mandato, ocasionando falta de certeza a la hora de concluir acuerdos. Hay que recordar que, en esta época, toda comunicación podía ir tan rápido como viajaba un agente en caballo, por lo que consultar al país de origen era problemático (Nicolson, 1939). Igualmente, cabe señalar que el idioma francés fue gradualmente sustituyendo al latín, que se usaba como lenguaje diplomático (Roosen, 1970). De acuerdo con Zeller (1961, citado en Kurizaki, 2011), los franceses utilizaban la lengua francesa para sus tratados en el siglo XVII y fue en las negociaciones de Utrecht en 1714 con la que se pone fin a la Guerra de Sucesión española, que los diplomáticos imperiales utilizaron el francés para los acuerdos con Francia. Desde entonces, la lengua se adoptó entre las potencias europeas como procedimiento diplomático. Para el siglo XVIII, la extraterritorialidad de los diplomáticos ya había sido legalmente reconocida. Estos fueron adquiriendo sus características y métodos de trabajo propios, como tenían los ejércitos o los jueces.

El pensamiento y práctica diplomáticos de Richelieu fueron más tarde analizados y estilizados por François de Callières, diplomático durante el reinado de Luis XIV quien publicó *El arte de la diplomacia* en 1716 (Kurizaki, 2011). La supremacía francesa influyó en la práctica

de la diplomacia en toda Europa durante tres siglos, hasta el final de la Primera Guerra Mundial (Nicolson, 1939).

Por otro lado, la diplomacia en Asia giró alrededor del concepto de un solo Estado poderoso, China, rodeado de Estados tributarios y el uso de emisarios para mantener el sistema. La excepción mayor ocurrió durante la dinastía Son del Sur en el siglo XIII, cuando la autoridad central en China fue debilitada y algo similar al balance de poder emergió temporalmente (Doerr, 2010).

Consolidación de la diplomacia: el Congreso de Viena

Seguido de las guerras francesas y napoleónicas que iniciaron en 1792 y terminaron en 1815, emergió un nuevo estilo de diplomacia. Los poderes aliados en contra de Napoleón buscaban un nuevo sistema para el orden internacional, un equilibrio de poder que produjera una paz duradera (Kissinger, 1994). El Congreso de Viena, celebrado de septiembre de 1814 al 9 de junio de 1815, intentaba no solamente dividir el botín de guerra, sino establecer los cimientos de una paz duradera en Europa. El ministro austriaco, príncipe Klemens von Metternich, diseñó lo que esperó fuese un sistema de Estados duradero en Europa, la coexistencia de los cinco mayores poderes de Europa en un equilibrio de poder. En lugar de actuar sobre sus intereses y esperar que el equilibrio resultase naturalmente, todos actuarían en acuerdo. De ahí el nombre de "Concierto de Europa". El interés propio se haría a un lado a favor del bien común, que de acuerdo con Metternich, significaba la supremacía de las monarquías conservadoras y autoritarias de Europa y la lucha para suprimir las nuevas fuerzas del liberalismo y nacionalismo (Doerr, 2010). En el continente europeo, el Concierto de Europa fue la manifestación del sistema francés de diplomacia en tiempos de paz. Éste se mantuvo relativamente estable hasta la Primera Guerra Mundial, aunque durante la Guerra de Crimea de 1853-1856, la derrota de Rusia en 1856 resultó en su distanciamiento del sistema

del concierto e introdujo quince años de inestabilidad. Sin embargo, el sistema probó lo que Richelieu esperaba: negociaciones continuas para evitar el conflicto o al menos, aminorarlo lo más posible.

La influencia de Europa en las colonias de África y Asia, así como otros países alrededor del mundo con los que comerciaban, expandió aún más la práctica del sistema diplomático europeo. Sin embargo, como las relaciones con estos territorios eran sobre todo comerciales, la representación diplomática partía de la demanda de promoción y protección del comercio. Como resultado, el establecimiento de relaciones diplomáticas no llevaba necesariamente a un intercambio de representantes gubernamentales, ya que las relaciones políticas estaban subordinadas al comercio. Por ejemplo, Francia acreditó a su cónsul general en Japón como encargado de negocios y el Reino Unido también hizo funcionar a los consulados en Grecia, Serbia, Rumania y Bulgaria como representaciones diplomáticas (Kurizaki, 2011). Esto se volvió una práctica común. Además, vale la pena señalar que, con este sistema diplomático, venía el reconocimiento de los Estados. Así, el comienzo de relaciones diplomáticas se volvió procedimiento convencional para iniciar el reconocimiento formal y la integración a la sociedad internacional, aunque en ocasiones hubo fricciones, pues los demás Estados no tenían un pasado histórico común como el europeo y sus valores e ideas no eran las mismas (Black, 2010; Greppi, 2013).

Esto se fue tratando de minimizar mediante la codificación de reglas. Durante el Congreso de Viena se acordó, por ejemplo, el *Règlement de Vienne* y más tarde en 1818 en un acuerdo de *Aix-la-Chapelle* el *Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques*, que determinaron ciertas normas y prácticas diplomáticas, como los privilegios e inmunidades diplomáticos y el orden y los arreglos de los asientos para los representantes. Esto dio más nivel a los representantes de Estados pequeños respecto a los de las grandes potencias. Formalmente se reconocía a (1) el Embajador extraordinario y plenipotenciario; (2) los enviados y el Ministro, ambos con el título de extraordinario o plenipotenciario, u otros agentes acreditados ante un soberano, y (3)

Encargado de Negocios u otros agentes acreditados a los ministerios de asuntos extranjeros. Los funcionarios consulares, como los generales y los residentes, no se consideraban representación política (Black, 2010). Mucho más tarde, las Convenciones de Viena de relaciones diplomáticas y consulares (1961 y 1963) modernizarían estos códigos del siglo XIX.

Cabe añadir que la competencia entre las potencias se mostraba en la proliferación de los reconocimientos. El envío de representantes británicos a América Latina debía algo a la ansiedad sobre la influencia americana, ya que los estadounidenses se habían movido rápidamente en 1822 para reconocer a los nuevos Estados (Black, 2010; Jarrett, 2013).

Durante el Concierto de Europa, sobre todo después de la Guerra de Crimea, la idea de que el interés del Estado tiene primacía en el conducto de la diplomacia siguió prevaleciendo. Además, para mediados del siglo XIX, el mundo estaba inmerso en una dinámica interesante: la *realpolitik*, que surgió del choque entre la Ilustración con las realidades de la política de poder, de un mundo que estaba experimentando una ebullición de ideas nuevas sobre libertad y orden social, junto con una rápida industrialización, guerra de clases, sectarismo, rivalidad de grandes potencias y el surgimiento del nacionalismo. Como lo menciona Bew (2014), por encima de todo, la creación del concepto de *realpolitik* fue un intento temprano de responder un enigma que ha Estado a la altura de la política exterior angloamericana desde entonces: cómo alcanzar objetivos liberales e ilustrados en un mundo que no sigue reglas liberales ni ilustradas y cómo asegurar el progreso político y social en una situación inestable y un entorno impredecible.

La *realpolitik* tenía poca diferencia del estilo de diplomacia conducido por Richelieu. Tuvo tres practicantes principales: el Conde Camillo Cavour (1810-1861), primer ministro del Estado italiano de Piedmont; Louis-Napoléon (1808-1873, conocido también como Napoléon III), emperador de Francia; y más notablemente, Otto von Bismarck (1815-1898), quien fue primero canciller de Prusia y después de Alemania. Los tres forjaron y rompieron alianzas, compromisos

y entendimientos de acuerdo a las necesidades cambiantes del Estado. El Conde Cavour tuvo éxito en liderar la campaña para la unificación de Italia hasta su muerte prematura en 1861. Louis-Napoleón fue menos competente, siendo derrotado militarmente y humillado en la guerra contra Prusia en 1870. La némesis de Louis-Napoleón fue Bismarck, el diplomático más exitoso del siglo XIX. Bismarck organizó la creación de una Alemania unida bajo el liderazgo de Prusia en 1871, desplazando a Francia del centro de la diplomacia europea (Doerr, 2010).

Como ocurrió al Imperio bizantino, Alemania estaba rodeada de Estados potencialmente hostiles a ojos de Bismark. Dado que estaba determinado a mantener su posición central en Europa después de haber unificado Alemania a pesar de presiones muy intensas tanto domésticas como de otros Estados europeos, estableció una red compleja de alianzas diseñada para asegurar que Francia estuviese aislada y que, de alguna forma, los otros poderes de Europa siguieran atados a Alemania. Así, la diplomacia europea después de 1871 estuvo dominada por las alianzas de Bismark y la necesidad de mantenerlas. Bismark se retiró en 1890 y sus sucesores mostraron menos habilidad. Para 1914 Alemania estaba rodeada por una alianza conocida como la Triple Entente, que incluía a Reino Unido, Francia y Rusia. Como resultado, Alemania encabezó la Triple Alianza, junto con Austria-Hungría e Italia, aunque Italia se mantuvo neutral al inicio de la guerra en 1914 (Doerr, 2010).

Cabe señalar aquí otro cambio en la composición del oficio de diplomático. Hasta este momento, los enviados y representantes provenían de las familias reales, pues todos eran parte de las cortes y tenían algún parentesco con los soberanos. Esta costumbre decrece con la profesionalización, aunque la política exterior seguía siendo cuestión de las aristocracias. Durante el siglo XIX, los diplomáticos de Reino Unido provenían de dicho estrato. Los embajadores alemanes eran todos aristócratas, como lo era 84% de todos sus representantes diplomáticos. En Austria y Rusia era indispensable pertenecer a la élite para estar en el servicio diplomático. Los cambios políticos en Francia complicaron

la situación. Durante Napoleón III y en los primeros años de la Tercera República, había una dominación de la aristocracia en el servicio exterior. Esto comienza a cambiar y a inicios del siglo XX, solamente 7% de los diplomáticos franceses eran aristócratas. La alta burguesía se volvió mucho más influyente. De acuerdo con Black (2010), el sesgo social de la diplomacia europea no era accidental. Se había reclutado siempre bajo consideraciones financieras, aunque no estaba escrito en ninguna parte. Esto no significaba siempre riqueza, sino también el bagaje social. Sin embargo, para el siglo XIX en contraste con el siglo anterior, los exámenes para ingreso comenzaron a ser necesarios, si bien no indispensables. Se introdujeron en Prusia en 1827, en Reino Unido en 1856 y en Francia en 1877 y de nuevo en 1880. Esto dio un empuje más hacia la profesionalización, aunque seguían en el mismo sistema social y con las mismas instituciones educativas de élite dominantes. Aun cuando la composición fuera modificándose y decrecieran los aristócratas en el servicio exterior, quienes ingresaban debían tener o adquirir los mismos valores ya definidos. El sistema de ascensos en la diplomacia de Estados Unidos se veía como una forma de patrocinio político, pues la mayoría de los nombramientos a finales del siglo XIX se hacían bajo estas consideraciones y con la costa este dominando el sistema.

Y si bien los diplomáticos eran cada vez más funcionarios dignos de Estados burocráticos, con un bagaje, conexiones y ambiente privilegiados, el sistema internacional no se quedaba estático. A inicios de siglo se había buscado un sistema que hiciera prevalecer la paz; lo mismo se intentó hacia finales de este mediante la creación de un sistema de reglas internacionales. Arbitrajes obligatorios, leyes de neutralidad y las conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907, fueron un acercamiento legal a las relaciones internacionales que dieron a los diplomáticos nuevos métodos, oportunidades y desafíos (Black, 2010). El sistema que se planteaba no soportó las consideraciones políticas. Estalló así la Primera Guerra Mundial.

Siglo xx y la "nueva diplomacia" después de la Primera Guerra Mundial

Hacia finales de la Primera Guerra Mundial, quedaron en la escena dos potencias emergentes: Estados Unidos y la Unión Soviética. El trauma de la guerra, con nueve millones de muertos, llevó a muchos a condenar la "vieja diplomacia" de los siglos anteriores. Presuntamente los diplomáticos, actuando con frecuencia en secreto, habían creado una red de alianzas que llevaron a Europa a una horrible guerra. Estados Unidos y la Unión Soviética simultáneamente promulgaron los principios para una "nueva diplomacia". En el caso del primero, fue el presidente estadounidense Woodrow Wilson quien surgió como el portavoz, argumentando que la diplomacia debía de ser conducida abiertamente, generando "convenios abiertos". En lugar de alianzas secretas, Wilson abogó por la creación de la Liga de las Naciones a fin de que la ley internacional reemplazara la anarquía de los años de preguerra. En lugar de ir a la guerra, las naciones debían someter sus disputas a la Liga para su resolución (Doerr, 2010). En su discurso ante el Congreso, enumeró catorce puntos sobre su visión de cómo poner fin a la guerra y cómo diseñar el orden mundial de la posguerra. En el caso del segundo, el nuevo gobierno soviético publicó un decreto de paz que proclamaba una nueva diplomacia, aún antes de los Catorce Puntos de Wilson. El decreto exigía, entre otros, una paz justa y democrática, el fin de la diplomacia secreta, la transparencia en la conducta de todas las negociaciones y la publicación de los tratados secretos en los archivos rusos. Esto, por supuesto, tenía como objetivo primero a los beligerantes y segundo a sus gobiernos, con el fin de apoyar el inicio de revoluciones en otros países y en último término, con la lucha de clases, prescindir de todo este sistema (Black, 2010; MacMillan, 2001).

La Conferencia de Paz de París de 1919-1920 dio a la nueva diplomacia un reconocimiento aplaudido en todo el mundo. Junto con una fuerte reacción contra la cultura aristocrática de la diplomacia europea previa a la guerra y la llegada de la democracia de masas después de

ésta, los principios de la nueva diplomacia, en particular los catorce puntos de Wilson ganaron popularidad especialmente entre la opinión pública mundial. La Conferencia de Paz fue la primera reunión internacional que adoptó la nueva diplomacia como el principio organizacional. También significó el cambio del idioma de francés al inglés para la diplomacia (Hamilton y Langhorne, 1995).

El peso de las negociaciones fue llevado por el Consejo de los Cuatro: el primer ministro francés Georges Clemenceau, el primer ministro inglés Lloyd George, el primer ministro italiano Vittorio Orlando y el presidente estadounidense Woodrow Wilson. Poco después los italianos se retiraron de las negociaciones. La idea de la nueva diplomacia parecía más fácil dicha, que llevada a la práctica. Las negociaciones fueron lentas y tortuosas, pues los cálculos de la guerra fueron malos desde el inicio. Entrados en ellas, se aferraron a sus posiciones hasta las últimas consecuencias. Lo mismo sucedió a la hora de concretar los acuerdos (MacMillan, 2001; Kissinger, 1994). Además, la nueva diplomacia tenía que ser abierta, pero en realidad los acuerdos se hacían entre unos cuantos. Finalmente, se firmaron varios tratados, se hizo reparto de territorios, se regresaron otros y se fijaron reparaciones de guerra que tuvieron repercusiones después de una década y hasta estos días. Por un lado, se plantaron las semillas para el estallido de un segundo conflicto. Al respecto, vale la pena revisar *The economic consequences of the peace*, escrito por John Maynard Keynes en 1919, meses después de que dimitiera de su cargo como representante principal del Tesoro británico en la Conferencia de Paz de París. El libro ofrece una visión inteligente y hasta hoy impugnada sobre los procesos y personas que dieron origen al Tratado de Versalles y su crítica, centrándose en el argumento sobre los efectos negativos de las disposiciones económicas excesivamente punitivas (Potter, 2015). Por otro lado, también derivado de las discusiones, las divisiones en África y Medio Oriente significaron guerras y conflictos en la región un siglo después.

La diplomacia de la posguerra dio definitivamente un giro a como se venía practicando desde siglos pasados. Las reuniones ya no solo eran bi-

laterales, sino que incluían a un número mayor de Estados, afianzando la diplomacia multilateral mediante la Liga de Naciones propuesta por Wilson, pero en la que su país no participó. Sin embargo, aunque el discurso seguía siendo sobre mayor apertura y democratización, lo cierto es que en dicho órgano también primaba el interés nacional, que se retrata sobre todo cuando en las discusiones se "lamentaba" que Abisinia fuera ocupada, mientras que una invasión a Checoslovaquia era "inadmisible" (Muldoon, 2004).

La Liga de Naciones continuó con la especialización del Secretariado, comenzada de forma primitiva durante todo el tiempo que duró el Concierto de Europa. Sin embargo, los funcionarios del Secretariado no eran internacionales, sino que representaban a sus Estados. En paralelo y finalizadas las negociaciones, las economías devastadas de Europa comenzaron a trabajar para regresar a los estándares de la preguerra. Fueron tiempos muy duros y complicados para todos. El único país que no había quedado en bancarrota de los perdedores había sido Alemania y de los "ganadores", Estados Unidos, que emergía como gran potencia (MacMillan, 2001). En el periodo de entre guerras, los años veinte vieron la recuperación económica, sólo para caer en la Gran Depresión de 1929. Las consideraciones económicas, la pérdida de territorios y el fracaso de la Liga de Naciones, hacían predecir que el mundo se movía de nuevo hacia un conflicto de mayores proporciones.

Adolfo Hitler subió al poder en Alemania en 1933 determinado a destruir el sistema de Versalles. Hitler quería que Alemania obtuviese *Lebensraum,* o espacio para vivir en Europa del Este y vio en el uso de la guerra una herramienta para lograr sus objetivos. Los diplomáticos profesionales fueron remplazados a favor de miembros del partido Nazi como Joachim von Ribbentrop, embajador alemán en Britania y después ministro de relaciones exteriores. A mediados de los 1930, el perfil de la diplomacia del periodo anterior que aún se parecía al de los siglos XVIII y XIX con agentes de la aristocracia, se desvaneció (Doerr, 2010).

En esta época los diplomáticos estaban divididos por diferencias ideológicas y venían de grupos sociales diversos. Igualmente, la opinión

pública ejerció una influencia sin paralelo en la diplomacia y las antiguas formas habían virtualmente dejado de funcionar. Seguido de la invasión italiana de Etiopía en 1935, los ministros de relaciones exteriores de Francia y Britania, Pierre Laval y Samuel Hoare, respectivamente, trataron de llegar a un acuerdo secreto con el dictador italiano Benito Mussolini para dar término a la crisis. De acuerdo con Doerr (2010), estas negociaciones hubiesen sido rutina en el siglo XIX. Sin embargo, detalles del acuerdo, que le hubiesen dado la mayoría de Etiopía a Italia, fueron filtrados a la prensa, forzando la renuncia de ambos ministros. En 1939 estalló la Segunda Guerra Mundial. La negociación diplomática cedió el paso a las armas.

La diplomacia después de la Segunda Guerra Mundial

El final de la Segunda Guerra Mundial (SGM) marcó un hito en la historia de la diplomacia. A partir de 1945, las relaciones internacionales tendrían un giro drástico. El sistema mundial adquirió una esencia bipolar y esta característica determinaría la política global y la conducta de los principales actores a partir de la segunda mitad del siglo XX. La Guerra Fría se convertiría en el eje principal de la diplomacia contemporánea. Esta lucha fue principalmente entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Para el primero, el principal objetivo fue contener la ampliación del comunismo en el mundo. Para el segundo, la meta era ampliar su esfera de influencia para aumentar su poder frente al primero. Esta nueva realidad dio paso a la diplomacia de la Guerra Fría o bipolar.

Antes de que el conflicto terminara de manera definitiva, los principales aliados tuvieron diversas reuniones para planear el fin de la guerra y establecer las nuevas reglas de la diplomacia. Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill y Joseph Stalin se reunieron por primera vez en Teherán en 1944 y más adelante en Yalta en 1945 para demandar la rendición incondicional de Alemania y ponerse de acuerdo en cómo ese país quedaría dividido en la posguerra. Hubo una tercera

reunión importante en Potsdam a la que ya no acudió Roosevelt por su muerte meses antes, pero el nuevo presidente de Estados Unidos, Harry Truman, acudió a la cita. Estas reuniones fueron el origen de la Guerra Fría y marcaron la diplomacia bipolar.

Asimismo, entre 1944 y 1945 los ganadores de la guerra establecieron importantes acuerdos que dieron lugar a varios tipos de diplomacia. Primero, en Bretton Woods destacados economistas fundaron las bases del nuevo sistema internacional financiero. Como resultado, se crearon dos organizaciones internacionales muy importantes: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y se adoptó la convertibilidad del oro en dólares estadounidenses. Estos acuerdos y organizaciones dieron lugar a la diplomacia financiera. Más adelante varios países establecieron el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT por sus siglas en inglés). Este mecanismo buscaba regular el comercio y reducir lo más posible los aranceles al comercio para eliminar cualquier barrera. De esta manera surgió la diplomacia comercial de la posguerra. En San Francisco, California, representantes de varios países acordaron el establecimiento de una organización que sustituyera la maltrecha Sociedad de Naciones. Así surgió la Organización de las Naciones Unidas y se inauguró una nueva etapa de la diplomacia de las organizaciones mundiales. A partir de entonces se crearon varias organizaciones cuyo objetivo era resolver problemas específicos en áreas tales como salud, alimentación, educación, trabajo, entre otras.

La diplomacia en la Guerra Fría

La Guerra Fría fue una carrera entre Estados Unidos (EUA) y la Unión Soviética (URSS) para mostrar qué sistema era mejor. De esta manera surgieron varios tipos de diplomacia. Un buen ejemplo fue la competencia espacial. Tanto los soviéticos como los estadounidenses compitieron por ser el primero en poner a un hombre en el espacio. La URSS fue el primero en enviar un cosmonauta fuera de la atmósfera terrestre, pero más adelante los EUA informaron que habían logrado llegar a la luna.

Esta rivalidad dio lugar a la diplomacia espacial. Otra área de competencia fue la deportiva. Ambos países invirtieron muchos recursos para ganar medallas en las diferentes competiciones, como los Juegos Olímpicos. Incluso cuando estas competencias tuvieron lugar en uno de esos países el otro estableció un boicot y no asistió a la cita deportiva. Eso ocurrió cuando Moscú fue sede en 1980. EUA y varios aliados no acudieron. Cuatro años más tarde, Los Ángeles fue el anfitrión, así que la URSS y algunos países satélites decidieron no presentarse a la justa. Estos acontecimientos dieron lugar a la diplomacia deportiva.

De la misma manera que en las áreas deportivas y espaciales, las dos superpotencias luchaban por una hegemonía cultural. Ambos países competían por mostrar al mundo que su sistema (capitalista o socialista) era mejor que el otro. De esta forma surge la diplomacia cultural, que tenía diversas manifestaciones: en las artes, la danza, la música, entre otras. Esta lucha bilateral contagió a otros países y hoy día este tipo de diplomacia está presente en casi todos los países. La idea es proyectar los valores culturales que cada nación tiene en el mundo. Obviamente, un objetivo específico detrás de la cultura es generar poder suave[3], para así tener mayores márgenes de negociación.

Otras dos áreas importantes de rivalidad entre las dos grandes potencias fueron la educativa y de la salud. Después de la SGM, Estados Unidos estableció un amplio programa de becas para que extranjeros pudieran asistir a universidades estadounidenses. La idea era mostrar a los futuros líderes las conveniencias del sistema capitalista para que, al regresar a su país, transmitieran las bondades de la economía abierta. Además, era una forma de tener control en otras regiones puesto que Estados Unidos tendría ventajas al tener gobiernos liderados por jóvenes que hubieran estudiado en su país. El programa de becas *Fulbright* fue uno de los mejores ejemplos de esta política. Obviamente, la URSS siguió los mismos pasos. El objetivo era propagar las ideas socialistas

[3] Según Joseph Nye, el poder suave es la capacidad de un país para persuadir a otros a hacer lo que se quiere sin utilizar la fuerza o la coacción. Los tres pilares del poder suave son: valores políticos, cultura y política exterior (Nye, 2011).

para ganar adeptos en otros países. Como se puede observar, la Guerra Fría fue principalmente una guerra ideológica y un arma fue la educación. Estos elementos dieron lugar a la diplomacia educativa. De la misma forma, ambas superpotencias compitieron en el área de salud. Hubo una fuerte lucha de ambas partes por encontrar primero la cura para varias enfermedades. Los dos gobiernos invirtieron muchos recursos financieros para el desarrollo de programas y políticas para mantener sana a la población. Ello llevó al surgimiento de la diplomacia de la salud.

Otro programa establecido por Estados Unidos fue el de ciudades hermanas. El objetivo era que dos urbes pudieran establecer esquemas de colaboración para la solución de problemas comunes o para desarrollar proyectos específicos. De la misma manera, la idea era generar poder suave para ganar la batalla frente al comunismo. El programa también inauguró lo que más tarde se conocería como paradiplomacia o diplomacia local, que se define más adelante.

El escenario principal de la Guerra Fría fue la carrera armamentista. En 1945 Estados Unidos detonó dos bombas atómicas para terminar la guerra en el Pacífico. En un principio, solamente el gobierno estadounidense poseía armas nucleares. Sin embargo, en 1949 la URSS rompió ese monopolio cuando probó sus propias bombas. A partir de entonces, las dos superpotencias buscaron aumentar su arsenal para mostrar mayor poderío frente al otro. El momento de mayor tensión fue en 1962 cuando el premier de la URSS Nikita Khrushchev decidió instalar bases de lanzamiento de misiles en Cuba luego de que la OTAN pusiera misiles en Turquía, justo en la frontera con la URSS. El mundo estuvo a punto de experimentar una guerra nuclear cuando ambos países amenazaron con usarlas. Afortunadamente, gracias a la diplomacia los dos países arreglaron sus diferencias y llegaron a un acuerdo.

La Guerra Fría terminó súbitamente en 1991 cuando la URSS desapareció. El hecho implicaba también un cambio en la diplomacia global puesto que había desaparecido una de las superpotencias. Como consecuencia, aparecieron otros tipos de diplomacia, como la

ambiental, la de migraciones y refugiados, la de derechos humanos, entre otras. Parecía entonces que los países estaban dispuestos a resolver de manera diplomática los principales problemas que aquejaban a la humanidad. Sin embargo, un hecho a inicios del siglo XXI modificó esta perspectiva. El 11 de septiembre de 2001 terroristas atacaron las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono cerca de Washington, DC. En represalia, Estados Unidos invadió primero Afganistán y luego Irak con el argumento de que los perpetradores de los atentados se ocultaban en esos países y recibían apoyo de sus gobiernos.

Tipos de diplomacia

Existe un amplio número, desde los más sencillos hasta los más complicados. Los tipos dependen principalmente del número y naturaleza de los actores, pero también de temas específicos y regiones. En esta sección se mencionarán los más relevantes y representativos de manera sintética.

Diplomacia bilateral y multilateral

Dos de las formas más sencillas de la diplomacia son la bilateral y la multilateral. La primera es cuando solamente dos actores (principalmente Estados) establecen un proceso de negociación a partir de problemas o intereses comunes. Normalmente los asuntos son resueltos por las dos partes de manera independiente sin la participación de un intermediario. La diplomacia bilateral se realiza a partir de varios mecanismos, por ejemplo: reuniones entre dos presidentes o representantes formales, como serían embajadores o cónsules; comisiones binacionales a nivel ejecutivo; comisiones interparlamentarias, entre otros. Esta forma de diplomacia es también muy común entre países que comparten una frontera. La vecindad genera la necesidad de resolver problemas en común a través de medios pacíficos en primera instancia. En estos casos, existe un número muy alto de actores y

temas involucrados en la diplomacia bilateral. Por ejemplo, normalmente el presidente, los parlamentos, los distintos ministerios de la rama ejecutiva y diferentes grupos de presión están involucrados en los procesos de toma de decisión para la solución de los problemas en común. La agenda puede incluir temas tales como límites territoriales, seguridad, narcotráfico, comercio, migración, derechos humanos, medio ambiente, salud, entre varios más.

Los mecanismos para la diplomacia bilateral normalmente son de poca duración y pocos se han convertido en permanentes. Muchos de ellos buscan simplemente resolver un problema que se presenta de manera coyuntural. Una vez resuelto el asunto, algunos mecanismos desaparecen. El proceso de toma de decisiones en la diplomacia bilateral es a veces más sencillo porque solamente dos actores tienen que ponerse de acuerdo. La negociación es un mecanismo muy útil para poder construir consensos y establecer acuerdos. Pero muchas veces la diplomacia puede fallar y esos dos actores tienen que recurrir a otros instrumentos para resolver sus diferencias, como el uso de la fuerza militar.

La diplomacia multilateral es el conjunto de contactos e interacciones entre tres o más actores del sistema internacional, principalmente Estados. Este tipo de vínculos se desarrolla particularmente en el marco de organizaciones internacionales, convenciones, foros, tratados entre varias partes, grupos, entre otros. El criterio básico es que los involucrados usan este mecanismo debido a que es la mejor opción para resolver problemas que son comunes a varios países. La diplomacia multilateral puede también darse por regiones, como por ejemplo América Latina, Europa, Asia, África. Pero también puede generarse a nivel subregional, como serían los casos de Centroamérica, Medio Oriente, Europa del Este, etc. Por ejemplo, en América Latina se han desarrollado diversos mecanismos para la proyección de una política multilateral, como la Organización para los Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otros. También se han creado foros de discusión como es el caso del Foro de

Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), el Grupo de Río, la Cumbre de las Américas y la Cumbre de Líderes de América del Norte (NALS, por sus siglas en inglés). Estos mecanismos buscan servir como un escenario para la discusión y solución de problemas de carácter multifactorial. Asimismo, hay una tendencia creciente para la conformación de grupos multilaterales, como son el Grupo de los 20, el Grupo de los 7, los BRICS (acrónimo de agrupación que hace referencia a los países de Brasil, Rusia, India, China y en un inicio, Sudáfrica), MIKTA (Asociación informal entre México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia), etc. Estos instrumentos sirven para establecer alianzas, mejorar sus capacidades de negociación, atender problemas específicos, etcétera.

A diferencia de la bilateral, los mecanismos de la diplomacia multilateral pueden ser permanentes o durar un periodo de tiempo largo. Normalmente son mecanismos formales que se han fundado mediante tratados y cartas constitutivas. Pero también existe la posibilidad de que se creen algunos de manera coyuntural para resolver un asunto en específico. Una de las desventajas de la diplomacia multilateral es que muchas veces es difícil poner de acuerdo a varios actores. Cada uno tiene sus propios intereses y objetivos y muchas veces es posible que no coincidan con los demás. Es por ello que en ocasiones tienen que recurrir a la votación para tomar decisiones. A veces la decisión es tomada por una mayoría simple sin que todos estén a favor de la resolución. La construcción de consensos y la negociación son claves para el proceso de toma de decisiones de la diplomacia multilateral.

Diplomacia directa e indirecta

La diplomacia directa es la que se lleva a cabo principalmente entre jefes de Estado. También se le conoce como la diplomacia de cumbre. En este caso, no hay representantes ni intermediarios de los principales tomadores de decisión. En ocasiones, oficiales de menor rango ya realizaron la negociación previamente para que los líderes simplemente ratifiquen

la decisión de manera formal. También existe la diplomacia indirecta, la cual es realizada por representantes de los países. Ellos pueden ser diplomáticos, como son los embajadores o los cónsules; pero también pueden participar en la negociación expertos en los diferentes temas que se traten. Por ello, es muy importante que los negociadores cuenten con habilidades necesarias para poder lograr sus objetivos.

Diplomacia tradicional

La diplomacia es susceptible de clasificación a partir de ciertos actores. La tradicional es la más común debido a que se trata de los contactos y vínculos que se establecen principalmente entre los representantes de los gobiernos de los Estados-nación. En este caso, solamente pueden participar actores a nivel federal; es decir, representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Diplomacia parlamentaria

La diplomacia parlamentaria contempla las actividades que los congresos y los legisladores realizan en el plano internacional. En muchos casos, esta acción se puede dividir en tres grandes grupos. El primero incluye las actividades de carácter constitucional que los parlamentos realizan en materia de política exterior, tales como la aprobación de tratados internacionales, la ratificación de los nombramientos diplomáticos, el análisis de la política exterior, el permiso para que tropas militares puedan salir del territorio nacional, entre otras acciones. El segundo grupo comprende las actividades que, de manera independiente, realiza cualquier congreso en su conjunto, o senadores y diputados por su propia cuenta. En este grupo se pueden incluir la participación de los legisladores en organizaciones internacionales –como la Unión Interparlamentaria–, las reuniones o comisiones interparlamentarias, los grupos de amistad y todas las actividades que realizan los legisladores en el exterior que tienen un vínculo directo con su labor parlamentaria.

El tercer grupo está compuesto por aquellas iniciativas que tienen los asambleístas para poder influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Normalmente este proceso ocurre en sistemas políticos presidencialistas en donde el jefe del Ejecutivo tiene mayor peso en las decisiones. En este caso particular, los legisladores recurren a ciertos instrumentos para poder incidir en el diseño de dicha política. Algunos de los mecanismos más utilizados son los "puntos de acuerdo", que son instrumentos legislativos que buscan incidir en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo y de otros actores políticos. Como no tienen un carácter vinculatorio, estos mecanismos son meros exhortos que hace el parlamento para que el Ejecutivo adopte una medida acorde a la visión de los legisladores. Es decir, en muchos casos no existe una reglamentación que obligue al Ejecutivo a cumplir con estas propuestas. Además, los puntos de acuerdo normalmente no se convierten en leyes vigentes.

La paradiplomacia o diplomacia local

Los gobiernos locales, ya sean entidades federativas o municipios también establecen vínculos con otros actores globales. Estas actividades de carácter externo de los gobiernos no centrales han sido denominadas, en la literatura de la disciplina de las Relaciones Internacionales, como "paradiplomacia" o "diplomacia local". Los tipos, objetivos, alcance, intensidad, frecuencia, e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales dependen en gran medida de su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, rasgos demográficos, ambiente político, marco legal y, muy importante, de su relación con el gobierno federal. Sin embargo, el ambiente internacional también estimula la presencia internacional de los gobiernos locales, como se señaló en la parte anterior. Las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para insertarse en la nueva dinámica internacional son varias. Una estrategia muy común es el uso del *lobbying* (cabildeo) en dos niveles: interno y externo. El primer nivel implica el establecimiento de contactos y la aspiración de convencer al gobierno federal para que adopte acciones

de política exterior que beneficien directamente a la comunidad local. El segundo nivel busca el cabildeo en el plano exterior, ya sean gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales y empresas multinacionales.

Otra estrategia ligada a la anterior es la creación de redes y alianzas internacionales para promover sus intereses mutuos. Las redes de migrantes, las alianzas entre los grupos de protección al medio ambiente y derechos humanos son algunos ejemplos. Las autoridades locales también recurren a los medios de comunicación para manifestar sus intereses y promover las políticas externas que los satisfagan. En algunos casos, los gobiernos de las entidades federales recurren a la sociedad civil para presionar a los gobiernos centrales. Entonces, una participación activa de actores no estatales se convierte en una estrategia potencialmente efectiva. El principal argumento es que los gobiernos federales deben actuar, también, conforme a los intereses de las sociedades locales puesto que los intereses regionales son parte también del interés nacional. Otros gobiernos locales abren oficinas de asuntos internacionales a nivel de gabinete local para asegurar una intensa presencia internacional. Incluso, en algunos casos, legislaturas locales cuentan con comités de asuntos exteriores. Igualmente, cada vez más gobernadores viajan frecuentemente al extranjero para promover los intereses de sus Estados. Asimismo, la firma de convenios de cooperación internacional es un mecanismo muy socorrido por los gobiernos locales.

La diplomacia ciudadana

Tradicionalmente, la diplomacia ciudadana se refiere a las actividades internacionales que realiza la sociedad civil organizada. Hoy en día, han aparecido un número importante de organizaciones no gubernamentales que buscan promover su propia agenda. Por ejemplo, algunas se dedican a la protección del medio ambiente; otras a la defensa de los derechos humanos, especialmente de los sectores más desprotegidos como son los niños, los adultos mayores, madres solteras, entre otros.

Estas asociaciones tienen contactos con diferentes actores globales, como son Estados, organizaciones internacionales y otros. Todas estas actividades representan, entonces, la diplomacia ciudadana. Pero, además, estas organizaciones de la sociedad civil también buscan influir en la política exterior de los países para que las decisiones sean favorables a sus propios intereses. En los últimos años, estos actores han tenido una mayor influencia y presencia en la política internacional, por lo que la diplomacia ciudadana ha aumentado su importancia.

Por otra parte, hay actores no gubernamentales que también tienen vínculos internacionales y buscan influir en la política exterior de los Estados. Entre los más visibles están las empresas transnacionales, los medios de comunicación, las universidades, los sindicatos, los grupos étnicos, los partidos políticos y la iglesia. Todas estas actividades internacionales también son consideradas parte de la diplomacia ciudadana pues se trata de actores no gubernamentales que están teniendo una presencia importante en el sistema internacional.

La diplomacia pública

Si la diplomacia tradicional es el vínculo que tiene un gobierno con otro gobierno, la diplomacia pública se refiere a la relación que establece un gobierno con la sociedad de otro país. Después de la Segunda Guerra Mundial, muchos países optaron por desarrollar este tipo de diplomacia para poder influir en otros países y para mejorar su imagen externa. Es decir, la diplomacia pública sirve también para generar poder suave. De esta manera, los gobiernos pueden tener mayor facilidad para alcanzar sus objetivos sin recurrir a la fuerza militar. En otras palabras, el poder suave puede resultar más efectivo que el poder duro (militar) para las interacciones en el ámbito global.

En esta temática, los gobiernos han buscado establecer contacto con los estudiantes, empresarios, medios de comunicación, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. De esta manera pueden penetrar en estos sectores y hacer propaganda a su favor. Estados Unidos

es un país que realiza esta actividad de manera sistemática puesto que tiene en casi todas sus representaciones en el exterior un área dedicada especialmente a esta labor. Es importante que otros gobiernos promuevan este tipo de diplomacia puesto que puede ser muy eficaz para mejorar la imagen y prestigio de un país. En muchas ocasiones, estos atributos son muy importantes para la política exterior de los Estados.

Comentarios finales

La diplomacia es el mecanismo por excelencia para resolver conflictos y para promover la cooperación. De ahí radica la importancia que tiene para las relaciones internacionales. Además, la diplomacia es también una herramienta muy útil para los negocios, la política, los deportes y demás actividades que involucran al ser humano. Todos los individuos se relacionan y buscan alcanzar sus objetivos y resolver problemas de manera pacífica. Por ello, entender cómo funciona la diplomacia es una prioridad para cualquier interesado en los asuntos globales y en los temas cotidianos. La diplomacia tiene una naturaleza inter y multidisciplinaria porque se analiza desde varias ramas del conocimiento, como el Derecho, la Economía, la Ciencia Política, la Sociología, la Filosofía, y otras áreas de las Ciencias Sociales. Por esta razón, un número alto de profesionistas están interesados en el tema.

La diplomacia ha sido parte de la historia del hombre. Un patrón constante en la Historia Universal ha sido la guerra y la paz. En estos dos fenómenos, la diplomacia ha sido un factor determinante. El repaso de los momentos más trascendentales de las relaciones internacionales es una tarea básica para entender el papel de la diplomacia. Este capítulo es apenas una introducción. El resto del libro se dedica a profundizar en el análisis de los diferentes tipos de diplomacia.

Bibliografía

Antonucci, M. (1993). War by other means: the legacy of byzantium. *History today, 43*(2). Recuperado de http://www.historytoday.com/michael-antonucci/war-other-means-legacy-byzantium

Bew, J. (2014). The real origins of realpolitik. *The national interest* (130), 40-52.

Black, J. (2010). *A history of diplomacy*. London: Reaktion Books.

Chrysos, E. (1989). Byzantine diplomacy, A.D. 300-800: means and end. En J. Shepard y S. Frankling (eds.). *Byzantine diplomacy. Papers form the twenty-fourth spring symposium of byzantine studies,* Cambridge, March 1990. Aldershot: Variorum.

Cojocaru, V. (2013). Proxenia. En R. S. Bagnall, K. Brodersen, C. B. Champion, A. Erskine y S. R. Huebner (eds.). *The encyclopedia of ancient history* (5606–5608). NY: Blackwell publishing. DOI: 10.1002/9781444338386.wbeah09204

Doerr, P. W. (2010). Diplomacy. En W. H. McNeill, J. H. Bentley y D. Christian (eds.). *Berkshire encyclopedia of world history, 2* (534-538), Great Barrington, MA: Berkshire Publishing. Recuperado de http://go.galegroup.com/ps/retrieve.do?docId=GALE%7CCX3455000167&userGroupName=uan&inPS=true&contentSegment=&prodId=GVRL&searchId=R1&tabID=T003&resultListType=RESULT_LIST&currentPosition=1&searchResultsType=

Fubini, R. (2000). Diplomacy and government in the Italian city-States of the fifteenth century (Florence and Venice). En D. Frigo (ed.). *Politics and diplomacy in early modern Italy: the structure of diplomatic practice, 1450-1800*. Cambridge: Cambridge University Press.

García, R. (2016). Maquiavelo y el arte de la diplomacia. *Estudios políticos* (37), 11-31. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000100001&lng=es&tlng=es.

Greppi, E. (2013). La diplomatie cavourienne et les nouveaux usages du droit international. *Studi piemontesi, 42*(1), 27-47.

Hamilton, K. y Langhorne, R. (1995). *The practice of diplomacy: its evolution, theory, and administration*. London: Routledge.

Jarrett, M. (2013). *The congress of Vienna and its legacy: war and great power diplomacy after Napoleon*. London: I.B. Tauris.

Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster.

Kurizaki, S. (2011). *When diplomacy works*. Material no publicado. Recuperado de http://www.f.waseda.jp/kurizaki/book.html

MacMillan, M. (2001). *Paris 1919*. New York: Random House.

Mearsheimer, J. J. (2011). *Why leaders lie: the truth about lying in international politics*. Oxford University Press. Kindle Edition.

Missiou, A. (1987). Coercive diplomacy in Greek interstate relations. *The classical quarterly*, *37*(2), 336-345.

Morris, W. y Morris, M. (1977). *Morris dictionary of word and phrase origins*. New York: Harper & Row.

Neumann, I. B. (2005). *Sublime diplomacy: byzantine, early modern, contemporary*. Discussion papers in diplomacy. Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

Nicolson, H. (1939). *Diplomacy*. London: Oxford University Press.

Nye, J. S. Jr. (2011). *The future of power*. New York: PublicAffairs.

Potter, A. B. (2015). The economic consequences of the peace, John Maynard Keynes (1919). Johns Hopkins University SAIS (July 28). ClassicsOfStrategy.com

Proxeny networks of the ancient world (s/f). Proxeny networks of the ancient world (a database of proxeny networkd of the Greek city-States). University of Oxford, University of Birmingham. Recuperado de http://proxenies.csad.ox.ac.uk/about

Riego, L. A. (2015). Diplomacy. The byzantine empire's key to a thousand year reign. Paper. Manila: Polytechnic University of the Philippines, College of Social Sciences and Development.

Roosen, W. J. (1970). The functioning of ambassadors under Louis XIV. *French Historical Studies 6*, 311-332.

Sun Tzu y Griffith, S. B. (2007). *The art of war*. London: Folio Society.

Telea, M. (2015). Mission and/or conversion: strategies of byzantine diplomacy. *International journal of orthodox theology 6*(3), 81-105.

2

Diplomacia y teorías de Relaciones Internacionales

Alberto Lozano Vázquez[1]
Marilyn Christian González Ojeda[2]

Diplomacy is the engine room of international relations

Raymond Cohen[3]

La diplomacia es un tema de gran relevancia en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Su comprensión y análisis es fascinante porque de ella ha dependido que se construya la paz o que se

---

1 Director del Instituto de Estudios Internacionales Isidro Fabela y Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Universidad del Mar, Campus Huatulco, Oaxaca. Doctor en Estudios Internacionales y Política Comparada por la Universidad de Miami. Responsable y miembro del Cuerpo Académico: Seguridad, Política Exterior y Desarrollo en las Américas (UMAR-CA-34); Secretario General de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI); es reconocido como Profesor con Perfil Deseable (PRODEP-SEP), y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Nivel 1). Correo de contacto: alozanov@huatulco.umar.mx

2 Es alumna y tesista de la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad del Mar, Campus Huatulco. Sus intereses de investigación se orientan a las teorías de Relaciones Internacionales, al estudio crítico del capitalismo y a la filosofía de la ciencia. Correo de contacto: marilyn.christian@outlook.com

3 Raymond Cohen, "Putting Diplomatic Studies on the Map", Diplomatic Studies Programme Newsletter, May 4, 1998. Una cita similar a esta idea aparece como "The diplomatic system of embassies, consulates, ministries and international organizations is the engine room of international relations". Dando el crédito a Cohen, es escrita por Costas M. Constantitou y Paul Sharp en el capítulo "Theoretical Perspectives in Diplomacy", del SAGE Handbook of Diplomacy, Eds. Costas M. Constantitou, Pauline Kerr y Paul Sharp, SAGE, 2016, 19.

desate la guerra; que se legitime o desprestigie a un gobierno o a un régimen político; que se construyan lazos que fortalezcan relaciones o que se fracturen vínculos interestatales. Su naturaleza, como práctica y como concepto, se presta para estudiarse desde distintas perspectivas: la histórica, la sociológica, la psicológica, la jurídica, la política, la cultural o –como en este caso– la teórica. Este trabajo busca describir en lo general cómo puede ser analizada la diplomacia desde los preceptos básicos de algunas de las teorías de Relaciones Internacionales,[4] específicamente desde el liberalismo, el realismo y el constructivismo.

Desde el punto de vista de un internacionalista, podemos inferir que algo podrán explicar esas tres teorías sobre la diplomacia, ya que una teoría cumple la función de describir o explicar un fenómeno observado de la realidad para darle sentido. Destaca que muchas obras clásicas sobre diplomacia han sido escritas por sus practicantes más que por científicos sociales y en parte, "[…] como resultado, la diplomacia no ha sido el objeto de mucha teorización" (Jönson, 2002:212, en Carlsnaes, Risse y Simmons, 2002). Esto es básicamente importante porque los estudios teóricos representan "un intento por traer a nivel de nuestra conciencia, como sujetos cognoscentes, la forma en que nos estamos representando mentalmente un objeto de estudio –en este caso, la diplomacia– para poder percibirlo, caracterizarlo y finalmente aprehenderlo" (Sarquís, 2011:41, en *Revista de Relaciones Internacionales* UNAM). La diplomacia, como fenómeno histórico y actual de la política mundial, ya ha sido objeto del análisis histórico y conceptual para su mejor comprensión.[5]

---

4 El autor Paul Sharp propone un análisis opuesto. En vez de analizar la diplomacia desde las teorías convencionales de Relaciones Internacionales, él explora cómo la diplomacia puede contribuir a los grandes debates teóricos y prácticos de las Relaciones Internacionales. Ver: Paul Sharp, *Diplomatic theory of International Relations*. University of Minnesota. Duluth. Cambridge University Press, 2009, 339.

5 Destacan las obras del francés François de Callières: *De la manière de négocier avec les souverains* (1716); del inglés Ernest Mason Satow: *A guide to Diplomatic Practice* (1917) y del británico –nacido en Teherán– Harold G. Nicolson: *Diplomacy* (1939) en donde éste último describe la evolución de la diplomacia según diversas épocas y períodos marcados por acontecimientos político-sociales relevantes, mismos que

De entrada, teóricamente podemos intuir que la cooperación armoniosa en ejercicios de cooperación económica o política se explica desde la teoría del liberalismo, mientras que la cooperación forzada diplomáticamente por un Estado poderoso se explica desde la teoría del realismo político. En la misma actividad intuitiva podemos inferir que cuando un vínculo diplomático no tiene que ver tanto con acuerdos comerciales o con el poder como con lazos de identidad cultural o de amistad –construidos o deconstruidos– la teoría que se asoma más útil es el constructivismo. Lo importante es ver que la diplomacia puede tener una dimensión teórica mínimamente triple: de cooperación, de poder y de interacción cultural.[6]

Aspectos básicos de la diplomacia

En la diplomacia podemos identificar cuatro aspectos básicos y tradicionales en ella: 1) se encarga de los asuntos de los Estados;[7] 2) lo hace predominantemente por medios pacíficos; 3) la negociación tiene un rol fundamental; y 4) ocurre en una condición de pluralidad de intereses.[8] Adicionalmente, cuando nos hacemos la pregunta básica, ¿para

han dotado de una amplitud a los significados a esta práctica. Para mayor información sobre los trabajos clásicos sobre diplomacia ver: Christer Jönson, *Diplomacy, Bargaining and Negotiation,* 212-234.

6 Evidentemente podríamos ampliar las dimensiones teóricas de la diplomacia, pero para efectos del presente libro lo limitaremos a estas tres. Una dimensión alternativa-crítica-neomarxista sería la de explotación extractiva colonial, o más actualmente la diplomacia de las corporaciones multinacionales. También, para reflexiones postmodernas al estudio de la diplomacia se sugieren las obras de los autores Costas M. Constantinou (*On the way to Diplomacy*, 1996) y James Der Derian (*On Diplomacy*, 1987). Ambos mencionados en Christer Jönson, *Diplomacy, Bargaining and Negotiation, 212.*

7 También de organizaciones internacionales en tanto sujetos del Derecho Internacional; por eso se deduce que la diplomacia es una rama del Derecho Internacional. Véase: Norma Alicia Canto Vera. *La función diplomática*. Universidad Autónoma de Baja California (UABC), 2006, 35.

8 Por eso la negociación es fundamental, dada la diversidad de intereses. Difícilmente hay algo que negociar diplomáticamente en escenarios con identidades similares, con quien piensa igual o busca lo mismo. La diversidad de intereses –a veces opuestos e irreconciliables– es lo que crea la condición de pluralidad para la actividad diplomática.

qué sirve la diplomacia?, podemos responder que sirve para lograr la coexistencia pacífica de Estados independientes y soberanos (desde una visión realista) en un mundo complejamente interdependiente (desde una visión liberal).

Desde la época que se aborde, hay una función de la diplomacia que es esencialmente la misma: el envío de un emisario representante, de una parte, a otra, para lograr un objetivo; por eso es instrumental. En tiempos contemporáneos la diplomacia se mantiene como un instrumento para alcanzar los intereses y los objetivos de política exterior de los Estados, llevada a cabo generalmente por los embajadores y cónsules (actuales emisarios, delegados, o representantes enviados) bajo ciertas reglas consensuadas por las partes, incorporadas en el Derecho Diplomático y Consular. Destaca entonces que la diplomacia depende del ejercicio del agente diplomático, es decir, la diplomacia se ve influida por aspectos subjetivos como las cualidades y características profesionales y personales del agente diplomático –por esto la diplomacia se considera un arte–; sin embargo, también identificamos aspectos objetivos, como las leyes y reglas de procedimiento que un agente diplomático o personal encargado debe de seguir para ejercer la diplomacia. Por eso se ha afirmado que la diplomacia "en un sentido amplio es una ciencia y un arte: como ciencia, enseña las reglas y usos que rigen las relaciones internacionales; como arte, señala las aptitudes que requiere la conducción de los asuntos estatales de carácter internacional"[9] (Antokoletz, 1948:48).

Liberalismo

Un principio básico del liberalismo, en su base idealista, es que la guerra es prevenible. La diplomacia, desde esta perspectiva teórica, debe entonces trabajar lo más arduamente posible para evitar la guerra, en

[9] Daniel Antokoletz, *Tratado teórico y práctico de derecho diplomático y consular*, *1*, Buenos Aires, Editorial Ideas, 1948, 48.

todo momento, en todo lugar, a toda costa. De esto se deriva otro principio igualmente esencial del liberalismo: la cooperación. La cooperación internacional, que por su parte puede considerarse un objetivo de la política exterior o bien una forma de ejercer la diplomacia, es consustancial al espíritu liberal.

Por su naturaleza negociadora y conciliadora, la diplomacia se atribuye tradicionalmente al poder explicativo de la teoría del liberalismo en sus distintas corrientes (clásico, su versión *neo*, institucionalista, etc.) ya que antes de privilegiar el uso de la fuerza física ésta intentará conseguir los mismos fines, pero sin violencia de por medio. Así, la diplomacia es comunicación, es diálogo, es intercambio de ideas sobre posiciones ideológicas, políticas o económicas que los diplomáticos asumen y representan. Cuando la comunicación se interrumpe y termina entre las partes eso es mala señal; el silencio anticipa el conflicto.[10] Un presidente puede decidir que no hay más de qué hablar o tratar sobre cierto tema y resolver expulsar de su soberanía a los diplomáticos que representan a la contraparte.[11] Cuando el diálogo diplomático termina las tensiones aumentan en las relaciones internacionales.

Es la teoría del liberalismo la que da una relevancia particular a las instituciones y a las reglas de interacción entre los Estados, es decir, al derecho internacional.[12] Es por esto que las instituciones encargadas de las relaciones externas de cada país tienen un peso relevante, como

---

10 Un ejemplo gráfico y popular se puede encontrar en la saga de *Star Wars: Episode I: The Phantom Menace*, (1999) donde se menciona que una ruptura en la comunicación con la contraparte significa –en ese contexto– una invasión: "A communications disruption can mean only one thing: invasion".

11 El presidente mexicano, Vicente Fox, expulsó al embajador cubano en 2004; el presidente Obama expulsó a 35 diplomáticos rusos de EE. UU. a fines de diciembre de 2016, días antes de dejar el poder, pero no era la primera vez: en 2001 George W. Bush expulsó a 51 diplomáticos rusos de EE. UU; Rusia en respuesta expulsó a 51 diplomáticos estadounidenses. Estas rupturas de relaciones diplomáticas, como muchas otras, causaron subsecuentes tensiones en sus respectivas relaciones internacionales.

12 La Escuela Inglesa tiene mucho que aportar sobre este aspecto.

el poder ejecutivo y sus respectivas secretarías o ministerios de asuntos exteriores, de la misma manera que son importantes el Derecho Diplomático y Consular y las reglas de protocolo que el personal del servicio exterior de cada país debe seguir para ejercer la diplomacia. Similarmente, las instituciones internacionales encargadas de hacer valer y fomentar esas reglas, como la Organización de las Naciones Unidas y sus múltiples órganos jurídicos, tienen un peso analítico para esta perspectiva.

Cabe mencionar que la diplomacia es una institución en sí misma, tanto como práctica regular imbuida en la cultura de interacción de los Estados como establecida en leyes internacionales plasmadas en el Derecho Diplomático y Consular. Martin Wight caracterizaba en 1978 a la diplomacia, especialmente al sistema diplomático, como "the master institution" de las relaciones internacionales.[13] (Wight, 1978:113)

La diplomacia, aparte de las instituciones y del derecho internacional, tendría que ser el mecanismo y el instrumento a través del cual se avanzara en la construcción de un mundo más pacífico y armonioso, tal como lo ve (ontológicamente) el liberalismo y del cual se debería obtener conocimiento acumulado (epistemológicamente) reflejado en mejores prácticas diplomáticas que garanticen el avance hacia ese mundo más cooperativo. Si esto es, en teoría posible, entonces la diplomacia es el mecanismo y el instrumento más esencial en las relaciones internacionales.

De manera más particular, el liberalismo institucional sería una aproximación teórica válida para explicar, por ejemplo, el aumento en la actividad diplomática a nivel mundial dada la condición de interdependencia compleja en el nivel internacional. La interdependencia entre Estados, y entre Estados y actores no-estatales (como los bancos, las corporaciones multinacionales, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), los terroristas o el crimen organizado) se da de manera compleja de tal manera que los múltiples tópicos y los múltiples

[13] Martin Wight, *Power Politics*. Leicester University Press, 1978, 113.

canales de comunicación,[14] en detrimento de lo exclusivamente militar, sofistican las relaciones internacionales y –en automático– sofistican las actividades diplomáticas que se tienen que encargar de manejar esta complejidad de intereses en todos los niveles. La visión teórica liberal de una interdependencia compleja mundial resulta útil para explicar los nuevos y sofisticados retos que tienen los diplomáticos hoy en día.

Dentro de la teoría del liberalismo cabe la diplomacia democrática, que considera la idea de que el diplomático es un servidor civil subordinado a la voluntad del pueblo soberano, y esa voluntad es transmitida a través de las instituciones democráticas –el congreso, el ejecutivo– que le otorgan ese poder de representación.[15] Este tipo de diplomacia fomenta, por obvias razones, el respeto a la soberanía de otros Estados y el diálogo entre ellos. Es fácil deducir que la teoría de la Paz Democrática se apoyará de la diplomacia democrática para fortalecer la hipótesis de que "las democracias no luchan entre ellas".

Por la importancia del diálogo y de la negociación, la diplomacia cabe también dentro de la perspectiva liberal; el intercambio de cartas al más alto nivel puede acelerar las negociaciones atoradas en los mecanismos institucionales tradicionales evitando resultados conflictivos no deseados.

Finalmente, la diplomacia preventiva, impulsada por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, podría ser una forma de diplomacia también de corte liberal por buscar anticiparse y evitar así que situaciones potenciales de conflicto estallen, o que aquellas existentes se agraven. Con todo, la teoría liberal tiene un gran poder explicativo sobre la razón de ser de la diplomacia en sus distintas manifestaciones y eso hace de ella una aproximación muy útil.

---

14 Keohane y Nye, explican esta interdependencia compleja y sus elementos en 1977, en su obra *Power and Interdependence. World Politics in transition* (*multiple issues, multiple channels*).

15 Ver: Harold Nicolson, *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica. México, D.F., segunda edición en español, 1975, Capítulo 4, 77.

Realismo

Desde una perspectiva realista, una acepción de guerra sería: el fracaso de la diplomacia; que, aunque es reduccionista, el escenario que plantea es viable. Por otro lado, hay un vínculo más evidente entre la teoría del realismo político y la diplomacia[16] que podemos encontrar en la diplomacia coercitiva. En esta diplomacia, basada en la coerción, se manifiesta claramente el rol del poder y quién lo detenta. El que la ejerce, simultáneamente ejerce el poder dándole sentido al realismo político a través de la frase clásica de Tucídides que afirma que "los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben". Los Estados fuertes ejercen la coerción vía la diplomacia porque pueden hacerlo, mientras que a los Estados débiles les toca padecer esa presión. La estrategia del garrote y la zanahoria (*sticks and carrots*) es una forma de identificarla ya que los castigos y premios, como incentivos, inducen en los Estados débiles la conducta esperada por el Estado fuerte. Sea un bloqueo económico, sean sanciones económicas o una asistencia económica externa, castigar o premiar son también conductas de política exterior. La coerción, a través del castigo (el garrote) o la simple amenaza del uso de la fuerza,[17] es una forma de violencia indirecta, por eso es que el realismo político tiene suficiente poder explicativo para este tipo de conducta en los Estados. Así, la diplomacia coercitiva es de naturaleza realista.

Otra reflexión realista sobre la diplomacia tiene que ver con los actores. Para el realismo el actor principal en las relaciones internacio-

---

16 Un libro sobre diplomacia tradicionalmente asociado al realismo político es el clásico de Henry A. Kissinger. *Diplomacy,* Ed. Simon & Shuster, New York, 1994. La versión en español fue publicada en 1994 por el Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 919.

17 Veáse, por ejemplo, Alexander L. George, *Forceful Persuasion*. Coercive Diplomacy as an Alternative to War, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1991. 95p. También puede consultarse: Levy, Jack S., Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George. En: Political Psychology, Vol. 29, No. 4, *The Enduring Legacy of Alexander L. George: A Symposium* (Aug. 2008), pp. 537-552.

nales es el Estado, pero cuando nos referimos a la palabra *diplomático* normalmente pensamos en aquella persona que es la principal representante de un país para resolver problemas y mantener la paz. Aquella persona que lleva a cabo actividades conciliadoras y negociaciones desprovistas de agresión para construir y lograr acuerdos. Para el realismo es diferente. Las características personales de los diplomáticos serían importantes, pero en un nivel muy limitado, porque desde esta perspectiva teórica, lo más relevante es que los agentes diplomáticos garanticen alcanzar, a través de sus acciones, el interés nacional del Estado y todo lo que conduzca a su sobrevivencia en un sistema internacional anárquico. Lo único que varía entre los realistas es el objetivo final de la política exterior: la seguridad (desde un realismo defensivo) o el poder (desde un realismo ofensivo). Los diplomáticos tienen que ser entonces instrumentos para alcanzar los fines últimos que persigue el Estado en el sistema internacional; cualquier funcionario diplomático, por lo tanto, tiene que servir al interés nacional del Estado que representa, y tendría que hacerlo –según Hans Morgenthau– en términos de poder.

Constructivismo

El constructivismo tiene muchas cosas que aportar al estudio de la diplomacia,[18] principalmente porque en la diplomacia encontramos distintos elementos constructivistas tales como la comunicación, el discurso, la imagen, el lenguaje, las normas, las reglas, los valores y las instituciones que las promueven, las ideologías, la cultura, la empatía desde la interacción intersubjetiva de los representantes de los Estados, entre otros. Por ejemplo, todo el cuerpo jurídico del derecho internacional que regula las misiones diplomáticas y consulares responde a una visión del mundo, a la pretensión de construir una

[18] Para ver un análisis de la diplomacia como una representación véase: Paul Sharp. For diplomacy: representation and the study of international relations. *International studies review 1*, (1) (Spring, 1999), 33-57.

cultura de convivencia basada en leyes, en normas y reglas. Hay reglas y las reglas importan[19] porque en ellas subyacen valores diplomáticos compartidos entre los Estados que buscan *construir* una realidad. Las reglas construyen y ayudan a mantener una determinada realidad construida.

En lo que a actores se refiere –y en oposición al realismo– en el constructivismo y el liberalismo los agentes diplomáticos, de cualquier nivel, tienen un peso analíticamente mayor al momento de ejercer las actividades diplomáticas en nombre de su Estado. Por lo tanto, en términos de unidades de análisis, ambas teorías dan mayor peso a los individuos[20] o a grupos de individuos, analizando sus ideas, sus identidades, sus percepciones y sus valores que también pesan al momento de llevar acabo la actividad diplomática. En contraste, en el realismo político los individuos son simples ejecutores de una política de Estado que no es propia de ellos; ellos son sólo su instrumento.

Desde el constructivismo social podríamos teorizar que una misión diplomática podría planear y ejecutar sus actividades partiendo desde una de tres posibles culturas: la conflictiva, la competitiva, o la amigable, respondiendo a las tres culturas de la anarquía asociables a Hobbes, Locke y Kant, expuestas por Alexander Wendt en su obra clásica *Teoría social de política internacional*. Siguiendo estas categorías constructivistas, teóricamente, el bloqueo comercial, económico y financiero a Cuba por parte de EE. UU. en 1960, respondería a una labor diplomática coercitiva correspondiente a la cultura anárquica hobbesiana o de enemistad basada en castigos; el Tratado de Libre Comercio entre México, EE. UU. y Canadá sería el resultado de una labor diplomática correspondiente a la cultura anárquica Lockeana o de rivalidad (dada la competencia por ofrecer los mejores productos en un mercado liberalizado que tiende a derivar en una reducción de los precios y

---

19 En términos de cultura popular, la saga británica de espionaje de Ian Flemming, *James Bond 007*, argumentó en su entrega de 2006 que "la única regla de las relaciones internacionales absolutamente inviolable era no invadir una embajada".

20 El nivel de análisis individual también es conocido como "la primera imagen".

un aumento de la calidad de los mismos); y el tipo interacción pacífica en la bilateralidad de EE. UU. y Canadá, o de EE. UU. y Gran Bretaña, sería el resultado de una labor diplomática correspondiente a la cultura anárquica Kantiana o de amistad. Esto es posible y tiene sentido porque la anarquía, afirma famosamente Wendt, "es lo que los Estados hacen de ella" en su obra (1999).

Finalmente cabe señalar que hay al menos dos tipos de diplomacia que son compatibles con el análisis constructivista, a decir, la paradiplomacia y la diplomacia pública. En referencia al estudio de la paradiplomacia desde el constructivismo podemos recurrir a una primera reflexión sobre el estato-centrismo. La diplomacia tradicional es estato-céntrica, un aspecto compartido por el realismo y el liberalismo –por la relevancia que tiene el Estado en la actividad diplomática–. De manera distinguida, la paradiplomacia ocurre al nivel subestatal, conducida por ciudades o entidades federativas que tienen aspectos en común; es decir, tienen afinidades que las hacen identificarse. El constructivismo social, que puede abordar aspectos subnacionales, tiene bastantes herramientas conceptuales para darle sentido a la paradiplomacia a través de la identidad, la empatía, la alteridad armoniosa y la interacción intersubjetiva, que (en vez de llevarse a cabo entre Estados) se desarrolla entre comunidades. Esta realidad diplomática, en este nivel de análisis, es relevante dado que los intereses de los agentes subestatales ya no se buscan "a través de los conductos formales del Estado (Ministerios de relaciones exteriores y representantes diplomático-consulares, como solían tratarse los asuntos 'extranjeros' en el pasado) sino mediante canales que corren paralelos a los de la diplomacia tradicional …que, en consecuencia van minando la estructura y el funcionamiento mismo del Estado como actor internacional …En términos de su manejo monopólico de los asuntos exteriores" (Sarquis, 2016:2). Por otra parte, la diplomacia pública podría igualmente explicarse desde el constructivismo ya que depende significativamente del discurso y de las acciones comunicativas para transmitir una narrativa y una imagen global o regional positiva del

Estado representado para alcanzar sus metas diplomáticas. Los medios de comunicación entonces deben de contribuir en mejorar la imagen del Estado en aquellos países estratégicamente seleccionados. En la era de la comunicación y de avances tecnológicos, los Estados tienen otro instrumento diplomático. Como podemos ver, el constructivismo es una aproximación útil al estudio de la diplomacia en sus distintas manifestaciones (Mingst, 2008:114).

Estas breves reflexiones teóricas sobre la diplomacia en las relaciones internacionales nos dan un poco de luz para darnos cuenta de que ésta, en efecto, puede tener una dimensión teórica triple: de cooperación (liberal), de poder (realista) y de interacción cultural (constructivista).

Bibliografía

Antokoletz, D. (1948). *Tratado teórico y práctico de derecho diplomático y consular* 1. Buenos Aires: Editorial Ideas.

Canto, N. A. (2006). *La función diplomática*. Universidad Autónoma de Baja California.

Cohen, R. (1998). Putting diplomatic studies on the map. *Diplomatic studies programme newsletter*.

Constantitou, C. M., Kerr, P. y Sharp, P. (2016). *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Reino Unido: SAGE.

George, A. L. (1991). *Forceful persuasion: coercive Diplomacy as an alternative to war*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Jönson, C. (2002). *Diplomacy, bargaining and negotiation,* En W., Carlsnaes, T., Risse & B. A. Simmons, (eds). *Handbook of international relations*. Londres: SAGE Publications Ltd. 212-234.

Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977). Power and interdependence. World politics in transition.

Kissinger, H. (1994). *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Levy, J. S. (2008). Deterrence and coercive diplomacy: the contributions of Alexander George. *Political psychology,* 29(4), 537-552. The enduring legacy of Alexander L. George: a symposium.

Mingst, K. A. (2008). *Essentials of international relations*. University of Kentucky: W.W. Norton & Company, Inc.

Nicolson, H. (1975). *La diplomacia*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Sharp, P. (2009). *Diplomatic theory of international relations*. University of Minnesota: Cambridge University Press.

Sharp, P. (1999). For diplomacy: representation and the study of international relations. *International studies review, 1*(1), 33-57.

Sarquís, D. J. (2016). *Paradiplomacia: la proyección de la actividad internacional en el mundo globalizado*.

Sarquís, D. J. (2011). ¿Para qué sirve el estudio teórico de las relaciones internacionales? En *Revista de relaciones internacionales,* UNAM, 41.

Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wight, M. (1978). *Power politics*. Leicester University Press.

3

Apuntes para la historia de la diplomacia

David J. Sarquís Ramírez[1]

Hablar con propiedad de aspectos históricos de las Relaciones Internacionales (RI) requiere siempre tener en mente la distinción fundamental entre las RI como objeto material y como objeto formal de estudio. El primero, como todo alumno de la carrera debe saber después de su primer curso introductorio, se refiere al fenómeno práctico que se va a estudiar, es decir, lo que ocurre en un escenario internacional, cuestión que inicialmente se genera a partir de la interacción entre entidades políticamente autónomas (*polities*) y, al paso del tiempo, de manera progresiva se hace más complejo, en la medida en que se incrementa y diversifica el número de participantes en un sistema internacional. Ello propicia que dejen de ser exclusivamente las entidades políticamente autónomas las que generan los fenómenos prácticos observables en el escenario internacional, para empezar

[1] Doctor en relaciones internacionales por la UNAM y Doctor en historia por la UAM. Actualmente se desempeña como docente-investigador de la Universidad del Mar Campus Huatulco. Miembro del SNI, nivel 1. Correo de contacto: dvdsarquis@gmail.com

a incluir a toda una gama de "actores" o entidades colectivas, cuyo desempeño crea las estructuras sobre las que se sostiene un sistema internacional histórico concreto.

Por otro lado, como objeto formal, las RI representan el conjunto de nociones, ideas, visiones, categorías de análisis; es decir, los instrumentos conceptuales que se emplean para reflexionar sobre el objeto material, dilucidarlo, explicarlo y dotarlo de significado. Es a partir de este esfuerzo de sistematización de la realidad internacional que se desarrollan las bases teóricas para la configuración de una disciplina de perspectiva científica, la cual se encargará de buscar las formas idóneas para representarnos el objeto material, entenderlo y, sobre todo, podernos desempeñar en él. Esta es la parte teórica del trabajo en relaciones internacionales; con frecuencia un reto enorme para los estudiosos de la realidad internacional.

Uno de los mayores desafíos implícitos en la parte del esfuerzo teórico radica en el hecho de que, este proceso de desarrollo conceptual e integración disciplinaria estará inevitablemente matizado por los supuestos básicos (ontológicos y epistemológicos) desde los que trabaja cada analista, (es decir, por la forma como cada analista asume que está configurada la realidad, así como las ideas desde las cuales valida sus observaciones) y por la naturaleza compleja y dinámica del objeto de estudio, que de manera habitual permite percepciones notablemente diferenciadas de lo observado.

Se trata de una tarea ardua, y con frecuencia ingrata, pero siempre necesaria para poder pensar sobre un sistema internacional y tratar de entender lo que pasa en él. Muchos observadores de la escena internacional se han preguntado si todo el embrollo teórico es realmente necesario. La gente de espíritu pragmático suele preguntarse por qué no simplemente nos concentramos en "los hechos".

Los filósofos de la ciencia han respondido de manera contundente: es prácticamente imposible llevar a cabo un estudio de la realidad social, en cualquiera de sus múltiples manifestaciones, en ausencia de un marco teórico metodológico que guíe y permita sistematizar todo

el ejercicio de reflexión que ello conlleva, desde la selección misma de "los hechos" hasta su interpretación final, aunque muchos otros siguen sin entenderlo.

> Las teorías aportan conceptos explicativos para darle sentido a la realidad. Tales conceptos aportan modos de contemplar el mundo que resultan esenciales a la hora de definir un problema de investigación y sus implicaciones. Sin una teoría no hay nada que investigar, pues no sabríamos por dónde empezar, como si alguien no tuviera lenguaje y por eso no puede describir las cosas que le rodean o expresar sus intenciones, emociones o ideas. De modo que son las teorías las que impulsan la investigación y la dirigen. (Younis, s/f).

Una vez establecida con claridad la diferencia entre relaciones internacionales como objeto material y como objeto formal (la convención sugiere escribir el primer caso con minúsculas y el segundo con mayúsculas para facilitar la diferenciación) es pertinente trazar la línea temporal correspondiente para iniciar el esfuerzo de reconstrucción histórica de uno y otro. En términos de objeto formal, la situación es relativamente simple, dado que el nivel de consenso es prácticamente universal. Como disciplina, Relaciones Internacionales arranca con una célebre cátedra impartida en la Universidad de Aberystwyth en el país de Gales en 1919. Aun cuando a la fecha todavía se debate de manera acalorada sobre la condición disciplinaria de las RI, el parteaguas temporal está claramente establecido y es comúnmente aceptado (de manera tal que en un par de años más estaremos celebrando el primer siglo de vida de nuestra disciplina).

La cuestión de la temporalidad del objeto material es mucho más polémica. Para los puristas de la disciplina, relaciones internacionales como fenómeno práctico, sólo puede existir a partir de la gestación misma del sistema internacional contemporáneo; esto es, después de la firma de los tratados de Münster y Osnabrück que pusieron fin a la llamada Guerra de los Treinta Años, mediante el proceso de Paz de

Westfalia (1648). Esto es así, según su argumento, por la especificidad de las características que adquiere el proceso de interacción entre Estados soberanos a partir de esa fecha y de las prácticas que los mismos establecen entre sí para la gestión de sus intercambios.

La idea tiene sentido, porque, como hemos sugerido, a los especialistas les interesa precisamente poder diferenciar la práctica de la interacción interestatal de diferentes épocas en su especificidad y así poder caracterizar los diversos periodos históricos a partir de varios criterios de distinción, como, el orden sistémico imperante, por ejemplo. Lo importante, en todo caso, es ver hasta dónde se mantienen las semejanzas al paso del tiempo y hasta dónde imperan los factores de cambio como criterio de diferenciación de diversos sistemas internacionales históricos.

Las ciencias sociales son inherentemente históricas y siempre resulta polémico tratar de hacer generalizaciones atemporales en su ámbito. Teschke nos previene de manera oportuna: "Cualquier encuentro de las Relaciones Internacionales con la historia tiene que partir del supuesto de que no hay ninguna ley universal que nos explique la conducta internacional al paso del tiempo, así como tampoco existe una teoría general explicativa de la historia" (2003: 7). El contexto es ciertamente importante. Sin embargo, el proceso de diferenciación es sólo una parte de la historia. También existen semejanzas procesales en la relación entre entidades políticamente autónomas a lo largo del tiempo y esas, no se deben desechar o ignorar tan fácilmente, porque sugieren importantes aspectos de continuidad del fenómeno 'internacional' a lo largo del tiempo, visto de manera laxa, no sólo como "relaciones entre naciones", sino incluyendo relaciones entre entidades políticamente autónomas en general, de las que se puede aprender mucho hoy en día. Y esas, como se ha empezado a demostrar fehacientemente, existen desde la más remota antigüedad.

De este modo, sin caer en reduccionismos simplificadores, puede decirse que hay margen para la generalización de los procesos sociales, pero siempre de manera directamente correlacionada con su

especificidad histórico-concreta, por extraño que esto parezca. Es decir, se puede abonar al terreno de una idea genérica de los procesos sociales como parte de un esfuerzo de abstracción, que luego tiene que ser llevado a su dimensión histórica particular, en donde la reflexión debe concentrarse en el área de las diferencias que dan su especificidad a los fenómenos observados.

El caso de la diplomacia

Una de las zonas de actividad internacional en las que podemos encontrar evidencia sólida suficiente para consolidar el estudio histórico de las relaciones internacionales de largo alcance es el área de la diplomacia, la cual, de hecho cuenta con un desarrollo propio, fuertemente consolidado durante el siglo XIX, el cual sirvió de sustento para la fundación disciplinaria, misma de las Relaciones Internacionales al término de la Primera Guerra Mundial, como ya hemos referido. El monumental trabajo de Potemkin et al. *Historia de la diplomacia*, es prueba contundente de esta afirmación.

Sin embargo, la mayoría de los especialistas decimonónicos del área centraron su atención, de manera explicable y preferente, en la historia de la diplomacia europea, con una perspectiva estrictamente estatocéntrica, para la cual, la idea de la defensa del interés nacional representa la clave y la sustancia misma del fenómeno internacional. Por este motivo, en su trabajo no solo prevalece una predominante visión eurocéntrica que considera a la diplomacia como un desarrollo especial del ámbito europeo, sino que abona el terreno de la teoría para una interpretación realista de la realidad internacional, en la que la anarquía es la condición inherente del escenario mundial y la defensa del propio interés la obligación principal de cada uno de los actores que se desempeñan en él.

A pesar de ello, al paso del tiempo, los estudiosos de la historia diplomática universal han recabado material suficiente para demostrar que, la diplomacia no sólo se trata de una práctica recurrente y

refinada de todas las grandes civilizaciones del mundo antiguo sino que, incluso entre grupos primitivos de la prehistoria, ya había prácticas y mecanismos de contacto para el intercambio de mensajeros entre distintos grupos que, sin lugar a duda, bien pueden ser considerados, por lo menos como antecedentes de las prácticas diplomáticas contemporáneas. Adicionalmente, puede señalarse que, incluso teniendo en mente la idea de una defensa a ultranza del interés nacional, en el terreno de la interpretación de la historia de la diplomacia, con un horizonte temporal de largo alcance, puede apreciarse que los grupos humanos interactuantes nunca han desconocido ni ignorado el valor de la cooperación y el trabajo conjunto, siempre necesario para la construcción de una internacional armoniosa. Así lo reconoce Calduch, cuando escribe:

> Los orígenes de las relaciones diplomáticas son tan antiguos como la historia de las propias sociedades humanas. A medida que estas se fueron configurando como unidades políticas autónomas, surgió la necesidad de relacionarse y comunicarse con aquellas que les circundaban. Evidentemente, la diplomacia actual presenta sustanciales diferencias de aquellas "prácticas diplomáticas" sustentadas por las comunidades primitivas. Sin embargo, hoy, como ayer, las relaciones diplomáticas forman, junto con la guerra, el comercio y la comunicación, el sustrato esencial de una sociedad internacional cuyo entramado de relaciones y actores ha experimentado una constante y creciente complejidad a lo largo de la historia (1997).

¿De qué hablamos cuando hablamos sobre diplomacia?

Como suele suceder con la mayoría de los conceptos en cualquier área de la ciencia, siempre es conveniente empezar con un intento de precisión conceptual para tratar de evitar la confusión, o por lo menos, reducirla a su mínima expresión. Brian White inicia su aportación

sobre este tema en la obra compilada por Baylis y Smith en torno a cuestiones del análisis internacional contemporáneo con la siguiente reflexión: "Diplomacia es uno de esos términos vagos y engorrosos que se emplean para el uso de la política mundial y que puede tener toda una gama de significados, dependiendo tanto del usuario como del uso que se le da" (1997:250). A fin de precisar el término, White propone su análisis desde dos perspectivas básicas: la del estudio de las relaciones internacionales como un todo (en cuyo caso hay que considerar a la diplomacia como un proceso de comunicación vital, enfocado a la resolución de conflictos, privilegiando la negociación y el diálogo para el buen funcionamiento del sistema internacional) y la de la conducta específica de actores particulares del sistema (en cuyo caso podría identificarse a la diplomacia como un método o instrumento para la consecución de objetivos concretos más que como un proceso).

La distinción no es ociosa ya que, a partir de ella podemos vincular con mayor claridad a la segunda acepción, la noción de política exterior, como la clase de política pública a través de la cual los responsables de los procesos de toma de decisión sobre el trato con el exterior de un grupo determinado exploran el escenario internacional y determinan las formas de interrelación con el resto de las partes interactuantes en el sistema. Es justamente a través de su política exterior, que los actores del escenario internacional (cualesquiera que ellos sean) analizan, diagnostican y fijan prioridades de acción sobre este escenario, determinando sus objetivos y planeando las rutas más viables para alcanzarlos al menor costo posible. En otras palabras, la política exterior fija metas, a través de sus procedimientos propios y, posteriormente, la diplomacia puede ayudar a conseguirlas mediante un modo de interacción específico.

Hay una gran cantidad de definiciones formales del concepto de diplomacia. Quizá la mejor conocida sea la de Nicolson, quien esencialmente, de manera simplificada la trata como: "el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; es el método

merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados, el oficio o arte del diplomático" (1948:20). Existen, desde luego definiciones técnicas mucho más elaboradas que enfatizan el carácter de la diplomacia como actividad negociadora entre representantes formales de distintos Estados o gobiernos, tendiente a evitar los conflictos internacionales o suavizar las tensiones, pero en términos generales puede señalarse que, en efecto, "la diplomacia hace referencia a la comprensión, la voluntad de diálogo y el entendimiento aplicados a las relaciones internacionales" (Bello,1882).

Si bien es cierto que los libros de texto especializados en la materia señalan la importancia de la actuación honesta y de buena fe por parte de los representantes diplomáticos en el desempeño de sus misiones, no lo es menos que las páginas de la historia de la diplomacia están plagadas de episodios de intriga, traiciones y astucia, en el sentido más negativo del término, para avanzar en los intereses nacionales en detrimento de la contraparte. Es por ello que, en muchos círculos se considera al diplomático, en el mejor de los casos, como un hábil y simpático estafador. Cualquier generalización al respecto es claramente abusiva ya que sería impreciso, por decir lo menos, calificar a todos los diplomáticos de negociadores bien intencionados o de aviesos malandrines.

La diplomacia en la historia

El término procede originalmente del griego, y se refería al documento plegado que portaban consigo los mensajeros de un soberano en sus misiones a las tierras de otro. Dicho documento contenía el mensaje que se buscaba hacer llegar de un lado a otro, y a la vez servía como identificación y/o salvoconducto al portador. En muchos casos, el encargado de llevar el mensaje no tenía otra misión que hacer la entrega, pero con frecuencia también iba suficientemente preparado para argumentar en favor de una causa. En todo caso, justificadamente o no, este mensajero era al mismo tiempo objeto de desconfianza en el

lugar de destino, por la posibilidad que tenía de observar situaciones y recabar información que podía llevar de regreso a su lugar de origen y la evidencia sugiere que su práctica era común en todas las regiones pobladas del planeta, incluso entre los pueblos menos civilizados. Obviamente esta circunstancia implicaba un alto riesgo para la integridad misma del enviado diplomático, por lo que una de las prácticas más tempranas en esta área de actividad fue el compromiso de ofrecer garantías a los enviados por un grupo para negociar con otro.

Por el sustento que la cultura grecolatina dio a la llamada civilización occidental nos es dado a considerar que todo el fundamento del desarrollo civilizador significativo procede de esas fuentes, pero es claro que esta es otra de esas generalizaciones abusivas y simplificadoras que reducen la vasta experiencia histórica a una distorsión etnocéntrica. Todos los pueblos del mundo que hayan compartido el espacio geográfico con sus vecinos ejercieron alguna forma de diplomacia, entendida de manera genérica como proceso de negociación para avanzar sus intereses, tratando de evitar el conflicto, tal como demuestra el siguiente párrafo (no exento del prejuicio etnocéntrico):

> La diplomacia es una de las artes más antiguas del mundo. Existen pruebas de que en la antigua India, China y Egipto se "practicaba rudimentariamente" y que tales actividades diplomáticas fueron refinadas e institucionalizadas en las antiguas Grecia y Roma, donde los enviados se convirtieron en negociadores dejando de ser simples mensajeros. Posteriormente, en la Edad Media el empleo sistemático de enviados declinó. La diplomacia moderna surge en las ciudades-Estado del Renacimiento italiano, particularmente en la República de Venecia y los Estados de Milán y Toscana (CINU, 2016).

La idea de la existencia de vínculos "diplomáticos" de algún tipo desde la más remota antigüedad puede deducirse de prácticas observables entre grupos relativamente primitivos del mundo moderno, ya escrupulosamente estudiados por la antropología decimonónica.

Sin embargo, tanto la Arqueología como el Derecho han aportado en fechas más recientes, evidencia sobre la existencia de importantes legados culturales entre distintos pueblos que reflejan claramente tradiciones "diplomáticas" del mundo de la antigüedad. La Arqueología, con el rescate de testimonios físicos (monumentos en piedra, tabletas en arcilla con escritos cuneiformes) y el segundo con el análisis de tratados entre comunidades políticamente independientes que claramente reflejan procesos de negociación tendientes a conciliar intereses divergentes. Dichos tratados, cuyos textos pueden leerse sin dificultad hoy en día son fuerte evidencia de la actividad diplomática por diversas regiones del mundo, desde la más remota antigüedad.

No es este el sitio para un recuento detallado de la historia de la diplomacia en la antigüedad, labor que requeriría de un espacio mucho más amplio del disponible en este breve ensayo. El objetivo es más bien dar cuenta de un par de casos ilustrativos de la experiencia diplomática antigua para destacar los lazos estructurales que los vinculan con el presente y con la idea misma de relaciones internacionales de un horizonte temporal mucho más amplio que el que ofrece el sistema westfaliano.

La experiencia sumeria

Aproximadamente unos 2,500 años a. C. la región de Mesopotamia estaba ya poblada por varias ciudades-Estado prósperas que se disputaban el control hegemónico de la región. Umma y Lagash estaban entre las más poderosas. Disputaron durante siglos el control de la fértil llanura de Guedenna, lo cual provocó varias guerras entre ellas. El conflicto se resolvió temporalmente mediante un tratado en el que medió el rey Mesilim de Kish (otra de las ciudades-Estado sumerias) según consta en el cono de Enmetena, gracias al cual se establecieron fronteras y se concedieron derechos de uso de suelo a los habitantes de Umma mediante el pago de un tributo. En la época del rey Eannatum de Lagash, Umma se rebeló y atacó, pero fue derrotada una vez

más, según consta en el testimonio de la llamada Estela de los buitres, que muestra a Eannatum victorioso sobre una pila de cadáveres enemigos. Los conflictos continuaron obligando a los vencidos a buscar alianzas con otras ciudades sumerias para poder confrontar al poderío de Lagash. "La existencia de redes comerciales que cada vez abarcaban mayores territorios, así como la interdependencia creciente de todos los sistemas de irrigación vinculados a los ríos Tigris y Éufrates, requerían la colaboración entre comunidades y la concentración de fuerzas" (*National Geographic España*, 2012).

Umma logró una efímera hegemonía bajo Lugalzagesi, quien finalmente fue derrotado por una potencia extranjera (los acadios) que sometió a toda la región sumeria.

Egipto

La evidencia de actividad diplomática más antigua y más conocida popularmente, sin embargo, es el caso del célebre tratado de Kadesh, celebrado entre el faraón Ramsés II y el rey de los hititas, Hatussil III, aproximadamente unos 1,250 años a. C. La batalla de Kadesh tuvo lugar unos 1,300 años a. C. El sitio de la batalla, hoy día localizado en Siria, era en esa zona fronteriza entre el Imperio egipcio, bajo Ramsés II y el reino Hitita, entonces gobernado por Muwatallis II. Es una de las mayores batallas de la antigüedad de la que se tiene registro histórico, tanto en relación a la crónica de los hechos, como al desarrollo táctico y estratégico de la lucha. También conocemos los resultados de la épica batalla, plasmados en un tratado de paz cuyo contenido, estructura y alcance constituyen un claro antecedente de los principios, las estrategias, las formas y los contenidos que han caracterizado a los tratados internacionales de paz por más de tres milenios y por los cuales deben haber existido arduas negociaciones diplomáticas.

Durante más de dos siglos, los egipcios y los hititas se habían estado disputando el control de las tierras que hoy ocupa la moderna nación de Siria. El conflicto dio lugar a enconadas luchas, como la

célebre batalla de Kadesh (c. 1,275 a. C.). Para mediados del siglo no había un vencedor claramente definido. Ambos reinos sufrían amenazas de otros pueblos, por lo que hacia 1260, el faraón Ramsés II y el rey hitita, Hatussil III (hermano y sucesor de Muwatallis) negociaron un famoso tratado de paz. El acuerdo acabó con el conflicto, e incluso se decretó que ambos reinos se apoyarían mutuamente en caso de sufrir la agresión de un tercero. El tratado de paz entre egipcios e hititas está reconocido hoy día como uno de los más antiguos precedentes de lo que hoy llamamos derecho internacional. Incluso puede verse una copia del texto sobre la entrada al recinto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva York. La versión hitita del tratado se erigió en Hattusa, capital de Hatti, y está escrita en signos cuneiformes, el sistema preferido para la diplomacia internacional de esa época. La versión egipcia, quedó registrada en jeroglíficos, en los muros del templo de Amón en Karnak y en el Ramesseum.

A pesar de su valor relativo como episodio militar, la batalla de Kadesh reviste una importancia crucial desde la perspectiva mundial porque abre camino a delicadas negociaciones internacionales que redefinen el balance de poder entre egipcios e hititas y, por lo tanto, llevan a una reconfiguración del escenario internacional de la época. Se trata, en realidad de un proceso arduo y espinoso que se va a prolongar por poco más de dos décadas. Durante ese tiempo parece haber una creciente presión internacional en varios frentes, incluido el de anatolia occidental, donde los troyanos, aliados de Muwatallis, bien pudieron haber tenido que confrontar a los belicosos aqueos, quizá instigados al saqueo de esa próspera región por la actividad de los agentes diplomáticos de Ramsés (Wood, 1998).

A pesar de las importantes diferencias que pudiesen encontrarse en al análisis de las formas con respecto a los tratados internacionales contemporáneos, es un hecho que el fondo del tratado de Kadesh guarda una estrecha relación con la problemática contemporánea en el escenario internacional y la manera de confrontarla a través del mecanismo de los tratados internacionales. Luego del obligado reconocimiento mutuo

de las partes (en plano de igualdad) viene el enunciado de los considerandos que llevan a la firma del tratado. El clausulado concreto bien podría ser parte de cualquier tratado actual: establecimiento de la frontera mutuamente reconocida, pacto recíproco de no agresión y de ayuda en caso de agresión de terceros, facilidades para fomentar el comercio, compromiso de repatriación de delincuentes fugados a territorio del vecino (extradición), mecanismos para solución de controversias y términos para denuncia del compromiso. (Malpica, 1981).

El tratado no sólo refleja la situación geopolítica de una región en la que hay una encarnizada lucha de poder, de la cual no hay victoriosos contundentes. Pone de manifiesto además una intensa y prolongada labor diplomática en busca de alianzas, refuerzos y posturas que mejor permitan la defensa de los intereses de todas las partes. La firma de tratado de paz refleja entonces una práctica recurrente en los escenarios internacionales.

Práctica que, por encima de sus especificidades coyunturales, revela con claridad tendencias sistémicas que prevalecen al paso del tiempo. Es en este sentido que este episodio revela importantes lecciones que los internacionalistas contemporáneos bien pueden aprovechar en su esfuerzo por dotar de sentido a una realidad que, de otra forma parecería sugerir una irracionalidad característica de locos.

Kadesh es claramente mucho más que una batalla entre dos potencias regionales. Su importancia como episodio militar es objeto de controversia, a pesar de la grandilocuencia con que se narran los hechos en la versión egipcia, pero en términos históricos nos revela con claridad:

- La existencia de comunidades políticamente organizadas y culturalmente diferenciadas disputándose la hegemonía de sus zonas fronterizas.
- La participación de fuerzas aliadas en cada bando, incorporadas bien por influencia militar, bien por alianzas o por compra de servicios, pero todos en defensa de sus respectivos intereses geoestratégicos.

- El mecanismo de la guerra como medio aceptado de solución de controversias en esa época.
- El mecanismo de los tratados internacionales como fórmula para la búsqueda de la paz.
- La actividad diplomática como mecanismo para el establecimiento del diálogo y la conciliación de intereses.

Esto nos habla con claridad de una dinámica sociopolítica emparentada con el concepto actual de relaciones internacionales. Y nos ayuda no sólo en el esfuerzo de comprensión del escenario histórico-concreto que conduce hacia el final de la llamada Edad de Bronce sino además en el esfuerzo de comprensión de la dinámica a través de la cual se configuran los sistemas internacionales históricos y del papel que juega la diplomacia en este proceso.

Bibliografía

Bello, A. (1882). *Principios de Derecho Internacional*. París: Garnier.

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA.

Centro de información de Naciones Unidas. Recuperado de http://www.cinu.org.mx/tempmodelos/delegados/diplomacia.htm Consultada el 25 de noviembre de 2016.

Malpica, L. (1981). *La historia comienza en Egipto con un acto de derecho internacional*. México: Grijalbo.

National Geographic España. (27 de Julio de 2012). *Sumer, la primera guerra de la historia*. Recuperado de http://www.nationalgeographic.com.es/historia/grandes-reportajes/sumer-la-primera-guerra-de-la-historia_6285/1

Nicolson, H. G. (1948). *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Teschke, B. (2003). *Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. New York: Verso.

White, B. (1997). Diplomacy. En J. Baylis & S. Smith (eds.). *The globalization of world politics*. London: Oxford University Press.

Wood, M. (1998). *In search of the Trojan War*. University of California Press.

Younis Hernández, J. A. Lectura: La dimensión teórico conceptual de una investigación y su importancia. Recuperado de http://www.ffp.ulpgc.es/desktop/pdfs/cS5SDzx6cesOl1l.pdf.

La diplomacia desde la perspectiva de los actores

Segunda parte

4

Diplomacia parlamentaria

Rafael Velázquez Flores[1]
Xóchitl Arango Morales[2]

Por mucho tiempo, las relaciones internacionales operaban de gobierno a gobierno prácticamente de manera exclusiva. Sin embargo, en la actualidad existe un número creciente de actores gubernamentales y

1 Es profesor-investigador en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Ha ocupado diversos cargos académico-administrativos y ha impartido clases en varias universidades del país y del extranjero. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el periodo 2015-2017. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Correo de contacto: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

2 Es doctora en filosofía con acentuación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Docente de tiempo completo, miembro del cuerpo académico de Administración Pública, su línea de investigación es la ética pública, ha realizado investigaciones y expuesto en congresos en temas relacionados con la ética, administración pública y el sistema legislativo mexicano. Correo de contacto: xochitl.arangomr@uanl.edu.mx.

no gubernamentales que buscan participar también en los asuntos globales. La diplomacia tradicional está a cargo de los poderes federales de un Estado; es decir, la rama Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. Sin embargo, en la práctica, los jefes de Estado han tenido una mayor preponderancia en la política internacional, especialmente cuando se trata de sistemas políticos presidencialistas. Esta realidad ha provocado que otros poderes busquen un contrapeso o una mayor participación en la política exterior de los Estados. Este es el caso del poder legislativo. Por un lado, para contener y supervisar al Ejecutivo en esta materia, los legisladores han buscado una mayor presencia en el proceso de toma de decisiones. Por el otro, ante un mundo más globalizado, los parlamentarios han aumentado su interés de participar en las actividades internacionales de manera independiente. Esta actividad ha dado lugar a la aparición de la "diplomacia parlamentaria", que incluye todas las acciones que los poderes legislativos o los parlamentarios realizan en el ámbito global.

El objetivo de este capítulo es acercar a los estudiosos e interesados en las relaciones internacionales al término de diplomacia parlamentaria. El texto aborda sus orígenes y desarrollo; define el concepto; analiza la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior y establece los diferentes tipos de diplomacia parlamentaria que existen. El capítulo propone dividir esta actividad en constitucional, independiente y de control y presenta ejemplos de cada una utilizando principalmente el caso de México.

Orígenes de la diplomacia parlamentaria

El parlamentarismo aparece en la era clásica como una necesidad de otorgar una representación al pueblo dentro del gobierno y para servir de contrapeso y supervisión frente a los emperadores o reyes de la época. Los griegos y romanos crearon las primeras formas de gobierno que incluían asambleas con ese fin. Durante la edad media, aparecieron cortes en España y en Inglaterra para ejercer contrapeso

frente al poder del rey. En 1640 aparece en Inglaterra el primer sistema parlamentarista en el que representantes del pueblo compartían la labor de gobernar. Después de la Independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa y las independencias de las colonias españolas, empiezan a surgir sistemas democráticos que incluían cámaras legislativas. A partir de entonces, los congresistas empiezan a tener una labor importante no solamente en la política interna, sino también en la externa. Es así como inicia la diplomacia parlamentaria.

Otro antecedente importante de la diplomacia parlamentaria se sitúa en 1889, con la creación de la Unión Interparlamentaria Mundial (IUP), un organismo que busca promover la paz y la democracia mediante el diálogo político para así contribuir a la gobernanza mundial. Cabe destacar que hoy en día el UIP busca que se le reconozca como la representación parlamentaria de la ONU.

En general, los parlamentos tienen facultades constitucionales y metas constitucionales que le otorgan poderes específicos en el ámbito internacional. Incluso los congresos comparten facultades en materia de relaciones exteriores con el poder Ejecutivo. Este proceso genera tanto diferencias, enfrentamientos, así como también acuerdos y consensos entre ambas ramas de gobierno. Además, con el proceso de globalización y cambios democráticos en el mundo, los parlamentos han buscado una mayor presencia y participación en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de los Estados.

Es de destacar que usualmente existía la supremacía del poder ejecutivo sobre el legislativo en cuestión de política exterior y, por ende, en diplomacia. Sin embargo, los cambios experimentados en el escenario de la sociedad internacional han provocado como respuesta nuevas formas de relación diplomática o la proliferación de formas ya existentes en la práctica de manera poco frecuente e inexistentes en el marco legal. La inclusión del poder legislativo en esta práctica es explicada a razón de que la diplomacia sufría una crisis, que hacía necesario que los legisladores, como representantes populares, deberían contribuir a la política exterior, y cooperar con el ejecutivo en su esfuerzo

internacional. La diplomacia parlamentaria ha sido una actividad muy importante, aunque poco estudiada. Su análisis requiere de enfoques múltiples, desde el ámbito político, jurídico, sociológico y desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Definición del concepto

En general, la diplomacia parlamentaria contempla las actividades que los congresos y los legisladores realizan en el plano internacional. Esta labor se desarrolla entre los poderes u órganos legislativos, parlamentos, cámaras, asambleas legislativas o sus integrantes y cualquier otra entidad extranjera. Sus principales objetivos son: asegurar una representación popular en las acciones de carácter externo, para que así las decisiones de política exterior reflejen una esencia democrática y respondan a los intereses nacionales; apuntalar un contrapeso al poder que tienen los jefes de Estado en temas globales; servir de supervisor en dichas actividades para evitar excesos del poder ejecutivo; y fortalecer su labor legislativa con el intercambio de experiencias externas. La diplomacia parlamentaria se guía por principios, normas, técnicas, procedimientos, intercambios, posicionamientos, declaraciones y acciones que permean lo nacional. Las principales actividades que realizan son: aprobación de tratados internacionales; ratificación de nombramientos diplomáticos; autorización para la salida de tropas y en algunos casos la declaración de guerra; la asignación de recursos financieros para realizar actividades en el exterior; la participación en organizaciones internacionales vinculadas a su trabajo; las reuniones con sus pares en otros países para conocer prácticas externas, intercambiar experiencias y promover los temas de interés común; entre otras más.

Esta especie de colaboración a la que hace mención el párrafo anterior es destacada también por Richard & González (2011), quienes afirman que la diplomacia parlamentaria busca apoyar al ejecutivo en la tarea de la defensa de los intereses nacionales y la paz mundial; la consolidación del derecho internacional y las instituciones internacio-

nales, el fortalecimiento de los intercambios culturales y comerciales, y el establecimiento de líneas de colaboración con otros países, y bloques de países y de concertación para enfrentar todo tipo de amenazas. De manera que esta colaboración coloca al Legislativo en una especie de auxiliar de las labores diplomáticas que realizan los funcionarios de las cancillerías o ministerios de relaciones exteriores. Sin embargo, en muchas ocasiones no está desarrollado el marco normativo para que el poder legislativo sea visto como actor principal en este tema y no como un auxiliar en estas tareas. Es claro que la tendencia a una mayor participación de los legisladores en temas internacionales surge de manera natural ante el fenómeno de globalización, que de alguna forma está presionando al poder legislativo para responder a este llamado con la agenda temática internacional.

Sobre la diplomacia parlamentaria Richard & González (2011), plantean una serie de ventajas y desventajas que permiten observar el potencial de esta actividad y las áreas de oportunidad y retos que en materia de investigación existen en torno a este concepto relativamente nuevo, que tiene cada vez mayor importancia.

Ventajas	Desventajas
• Mayor pluralidad en la representación. • Notable permanencia. • Menor formalismo. • Actúa como complemento ideal de la diplomacia. • Dinamiza las relaciones bilaterales. • Canaliza numerosos intereses. • Permite realizar el control sobre el Ejecutivo. • Actúa como factor de garantía de la comunidad internacional. • Contribuye al respeto de los principios democráticos.	• Se trata de instituciones conformadas por un gran número de personas. • La gran cantidad de recursos humanos eleva los costos en el caso de que se requiera su movilización. • Hay pocas referencias legales en la materia. • Hay limitantes como el idioma que hacen más difícil los acuerdos, negociación y debate. • Se requiere de asesoría técnica en materia protocolaria, de derecho internacional privado y de relaciones internacionales. • Pese a que se tenga deseos de realizar trabajo en la materia, hay atribuciones y facultades exclusivas del Ejecutivo. • Posible duplicidad de funciones con otras esferas de gobierno. • Pérdida de la secrecía y confidencialidad al involucrar un mayor número de personas.

Elaboración propia con base en González & Richard, 2011.

De acuerdo a este cuadro, existen más ventajas que desventajas, lo que demuestra que la labor internacional de los parlamentos es necesaria y clave en el acompañamiento de las actividades internacionales de los encargados del poder ejecutivo. Por lo tanto, los cambios recientes en el sistema internacional favorecen el ambiente para el desarrollo y crecimiento de esta actividad. De la misma manera, los cambios democráticos al interior de los países permiten que estos actores tengan mayor posibilidad de participar en esta labor. La diplomacia parlamentaria garantiza que las decisiones de política exterior tengan una base democrática porque le da voz y representación al pueblo. De esta forma, el interés de los ciudadanos y de la nación prevalece sobre los de la élite.

La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en política exterior

De manera general, la diplomacia parlamentaria está íntimamente ligada al tipo de relación que guardan los poderes ejecutivos y legislativos sobre las decisiones de política exterior. Usualmente el primero está a cargo de dirigir la acción internacional de un país mientras que el segundo solamente la supervisa. En otras palabras, la rama ejecutiva goza de una preeminencia en el proceso de toma de decisiones diplomáticas debido a que tiene poderes formales e informales que lo coloca por encima del Congreso en esta materia. Los poderes formales son los que la Constitución le otorga y los informales se derivan de la costumbre y del funcionamiento del sistema político. En la mayoría de los casos, las principales funciones del Ejecutivo en política exterior son: diseñar de manera general la conducta del país en el plano internacional, así como firmar tratados, nombrar diplomáticos, ser comandante en jefe de las fuerzas militares. Por otra parte, los congresos están encargados de aprobar los tratados, ratificar los nombramientos diplomáticos, autorizar la declaración de guerra o movimiento de tropas, así como asignar partidas presupuestarias.

En términos generales, la relación entre ambos poderes en asuntos de política exterior gira en torno al proceso de pesos y contrapesos. En otras palabras, los parlamentos buscan supervisar la conducta exterior del presidente y tener cierta presencia en las decisiones. El objetivo es, entonces, servir de balanza para que el Ejecutivo no se exceda en sus funciones. Son varias las estrategias que usan los legisladores para controlarlo, como la reducción o no autorización de recursos financieros para las iniciativas presidenciales, la negación de un nombramiento diplomático, las exhortaciones a través de puntos de acuerdo, entre otras. Por su parte, el Ejecutivo muchas veces busca mecanismos para evitar que el Congreso obstaculice sus iniciativas. Sus estrategias van desde acuerdos ejecutivos (que no necesitan la aprobación de los legisladores), solicitud de poderes especiales, cabildeo entre los legisladores, hasta reformas a la legislación para tener un margen de maniobra más amplio.

Generalmente, la relación entre el Congreso y el Ejecutivo es conflictiva debido a que ambos buscan mantener y ampliar sus poderes en la materia. Es decir, la relación se caracteriza por una lucha constante entre ambos para hacer prevalecer sus preferencias. Otra fuente de conflicto ha sido la interpretación de las leyes en cuanto a sus funciones. Por ejemplo, algunos presidentes argumentan que la constitución les otorga poderes amplios y que no tienen la obligación de consultar al legislativo en el proceso de toma de decisiones. Por su parte, los representantes insisten en que su papel es fundamental en la política exterior y que tienen que ser consultados. Sin embargo, es frecuente que, en situaciones de crisis o en asuntos de Estado de vital importancia, los congresos apoyen a su presidente. Es en estos casos cuando pueden existir esquemas amplios de cooperación entre ambos poderes.

Usualmente, el poder Ejecutivo tiene cierta supremacía sobre la rama Legislativa en materia de política exterior por las siguientes razones: 1) Constitucionalmente, el jefe del ejecutivo tiene poderes más amplios que los congresos. Por ejemplo, el presidente puede firmar tratados y el congreso solamente puede aprobarlos o no. 2) Regularmente, el Ejecutivo tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional;

mientras que los representantes tienen, por lo regular, una visión más local y se centran en los intereses de sus distritos electorales. 3) Por lo regular, el presidente cuenta con un equipo permanente de expertos altamente calificados en asuntos internacionales. Por su parte, los legisladores no tienen un grupo tan sofisticado de asesores. 4) Algunos representantes duran menos en el cargo que el presidente. Esta situación no permite a los congresos la profesionalización permanente de sus miembros. Entonces, su poder político es más reducido frente al ejecutivo. 5) Debido a que tiene un grupo de élite especializado en temas internacionales, el presidente cuenta con mayor información, la cual es fundamental para tomar decisiones más acertadas. Muchas veces, los congresos no tienen acceso a esa información privilegiada. 6) En general, un presidente tiene liderazgo y reconocimiento internacional; mientras que los legisladores, por ser muchos, se pierden entre otros actores. 7) El Ejecutivo tiene un margen más amplio de negociación, mientras que los legisladores solamente pueden decir "no" o "sí", sin tener varias alternativas. 8) Por lo regular, el Ejecutivo puede tomar decisiones con mayor rapidez y guardar en secreto la información porque el número de actores involucrados es reducido. En cambio, es muy difícil poner de acuerdo a un número considerable de legisladores en un tiempo corto y es más fácil que haya filtraciones de la información. Esto, en situaciones de crisis, puede hacer la diferencia entre una decisión exitosa o de fracaso.

Tipos de diplomacia parlamentaria

Existen diversos tipos de diplomacia parlamentaria, así como criterios para clasificarla. Por ejemplo, Orozco (2001) la cataloga a partir de diferentes criterios:

a. Su naturaleza, ya que es transitoria, emergente y coadyuvante del Ejecutivo.
b. Su objetivo, que es la creación de vínculos a nivel internacional, así como la defensa de los intereses nacionales y de los valores democráticos.

c. Su normativa, como fuente de derecho. La normativa de la diplomacia parlamentaria surge principalmente de los reglamentos internos de los congresos.
d. Sus facultades, porque busca impulsar la homologación de las leyes nacionales.

Bajo esta visión, el abanico de posibilidades de acción parlamentaria se amplía. No solamente se limita al tema de la paz, sino que se identifica con los distintos roles que puede desempeñar en la escena internacional y que no sólo es responsabilidad exclusiva del ejecutivo, como ocurre en varios casos. Incluso, abre la puerta a que los congresos locales también puedan inmiscuirse en temas globales. En un interesante esfuerzo de sistematización, Arámbula y Santos enumeran las diversas formas de diplomacia parlamentaria contemporánea:

a. Instituciones legislativas.
    1. Delegaciones parlamentarias en reuniones de parlamentos regionales o por temas y en la Unión Interparlamentaria.
    2. Reuniones interparlamentarias.
    3. Conferencia de presidentes de parlamentos y otras actividades internacionales de los presidentes de las cámaras legislativas.
    4. Reuniones con delegaciones o representantes de Parlamentos de todos los países del mundo.
    5. Encuentros binacionales de legisladores.
    6. Formación, encuentros y trabajos de comisiones mixtas, permanentes o transitorias, sobre temas comunes o determinados.
    7. Formación y encuentros de grupos parlamentarios de amistad con algún país y su parlamento.
b. Parlamentos e instituciones internacionales, bilaterales o multilaterales, regionales o mundiales, mono o pluritemáticas: políticas, militares, económicas, sociales o culturales.
    1. Mundiales
    2. Regionales
    3. Bilaterales
    4. Temáticas

c. Con parlamentos, gobiernos, partidos y otras instancias públicas, sociales o privadas, sus congresos, encuentros y reuniones:
   1. Parlamentos
   2. Gubernamentales
   3. Partidarias y de Asociaciones de Partidos y Organizaciones Políticas
   4. Empresariales
d. Servicios a pueblos y naciones y asistencia a encuentros, congresos y foros internacionales tales como:
   1. Solidaridad y acopio de bienes ante desastres naturales.
   2. Observación electoral.
   3. Observación de procesos de negociación y paz.
   4. Asistencia a Foros Sociales Mundiales seminarios, talleres y otras actividades similares.
   5. Otros.

Como se puede observar en esta clasificación, la diplomacia parlamentaria tiene una infinidad de opciones y tareas a realizar. El alcance y la variedad dependen de cada sistema político. En los sistemas presidencialistas, la presencia del poder legislativo está más limitada. Pero en sistemas parlamentarios el peso de los congresistas es mucho mayor en este rubro, aunque en general, la tendencia es que la actividad internacional de estos actores aumente cada día más debido a un sistema internacional cada vez más interconectado e interdependiente. La labor de los parlamentarios será decisiva en la construcción de la agenda internacional para el futuro cercano.

En general, la paradiplomacia puede dividirse en tres grandes grupos. El primero corresponde a las actividades de carácter constitucional que los congresos tienen en materia de relaciones internacionales, tales como la aprobación de tratados internacionales, la ratificación de los nombramientos diplomáticos, el análisis de la política exterior, el permiso para que tropas militares puedan salir del territorio nacional, entre otras. El segundo grupo incluye las acciones que el congreso o los

legisladores en grupo o por sí solos realizan de manera independiente. En este grupo se pueden incluir la participación de los legisladores en organizaciones internacionales –como la UIP–, las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad y todas las actividades que realizan los congresistas mexicanos en el exterior que tienen un vínculo directo con su labor legislativa. El tercer grupo está compuesto por aquellas iniciativas que tienen los legisladores para poder controlar e influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Diplomacia parlamentaria constitucional

En el caso de México, la Constitución establece el marco legal que regula las facultades que tienen tanto el Ejecutivo como el Congreso en materia de política exterior. El principal rasgo es que existe una corresponsabilidad entre ambos poderes para su diseño. Es decir, cada rama tiene funciones específicas en cuanto al proceso de toma de decisiones. Otra característica es que, bajo los preceptos constitucionales, existe una separación de poderes en la que el Congreso mexicano debe fungir como el supervisor y ejercer cierto control sobre el Ejecutivo en asuntos relacionados con la política exterior. Si bien el Congreso tiene funciones específicas en esta área, el poder Ejecutivo, de acuerdo a la Constitución, es el órgano encargado del proceso de toma de decisiones y el instrumentador de la política exterior de México.

El Artículo 89 de la constitución establece que el responsable de la política exterior es el poder Ejecutivo. En el Artículo 76, la constitución marca que el legislativo tiene la facultad de "analizar" la política exterior que le presenta el presidente en sus informes anuales. Si bien el artículo 76 especifica que el Senado tiene las funciones de analizar y aprobar la política exterior, en la realidad no le otorga poderes especiales para sancionar, modificar, formular o en su caso no autorizar, las acciones de política exterior del Ejecutivo. Otras funciones legislativas enmarcadas en este mismo artículo son: ratificar los nombramientos diplomáticos que le presente el Ejecutivo, así como los instrumentos

internacionales que le sean sometidos a su aprobación, y autorizar la salida de tropas fuera del territorio nacional. Anteriormente, el artículo 88 le otorgaba una facultad especial al Congreso de la Unión: autorizar las salidas del presidente de la República al extranjero. Esta prerrogativa limitaba el margen de acción del presidente y no correspondía a la nueva dinámica internacional caracterizada principalmente por la globalización económica. Bajo estos argumentos, el artículo 88 fue reformado para que el Ejecutivo solamente solicite el permiso correspondiente si el viaje dura más de 7 días.

En los últimos años, la rama ejecutiva ha usado el Artículo 89 para argumentar que es su responsabilidad exclusiva el diseño y ejecución de la política exterior, sin la intervención directa del Congreso. Su punto de vista es que los legisladores solamente tienen la facultad de aprobar o no los tratados firmados por el Ejecutivo y de ratificar los nombramientos diplomáticos. A su vez, el Poder Legislativo también ha utilizado esa misma fracción para alegar que el presidente tiene que ajustarse a los principios rectores de la política exterior.[3] De otra manera, el jefe del ejecutivo estaría violando la constitución.

Diplomacia parlamentaria independiente

La Constitución mexicana era clara en cuanto a las funciones que tenía el Congreso en el tema de diplomacia parlamentaria. Sin embargo, en la práctica el legislativo estuvo supeditado al jefe del ejecutivo por muchos años. Por ejemplo, durante mucho tiempo el Congreso nunca rechazó un tratado o un nombramiento diplomático por parte del Ejecutivo. En el país no existía una verdadera separación de los poderes y el congreso estaba subordinado al presidente de la República. Prác-

[3] La fracción X del Artículo 89 constitucional establece los siguientes principios de política exterior: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

ticamente, el primer mandatario ejercía un monopolio de la política exterior y el legislativo rara vez lo cuestionaba. El sistema político se caracterizaba por un fuerte presidencialismo en donde el jefe del ejecutivo era la figura central y había un partido hegemónico: el Revolucionario Institucional (PRI). El presidente pertenecía a este partido y la mayoría absoluta en el Congreso también. Por esta razón, el primero tenía el control del cuerpo legislativo. Sin embargo, esta realidad empezó a cambiar en los años noventa cuando el PRI perdió la mayoría en el congreso y después la presidencia de la República en el año 2000. A partir de entonces, el congreso en conjunto y los legisladores de manera independiente empezaron a tener un mayor interés de participar en temas internacionales.

Ahora, los representantes mexicanos tienen una gran variedad de actividades que realizan de manera independiente más allá de las fronteras nacionales. Algunas de las actividades más importantes son las reuniones interparlamentarias. México tiene con varios países estos mecanismos en los que anualmente representantes de la Cámara de Diputados y del Senado se reúnen de manera periódica y formal con sus homólogos de otros países. Por ejemplo, México tiene estos instrumentos con Estados Unidos, España, Guatemala, Unión Europea, entre otros. La idea es que una delegación de representantes populares mexicanos se reúna con sus pares para abordar temas de interés común y tratar de resolver problemas compartidos. El único problema es que las reuniones interparlamentarias no tienen el suficiente poder para que sus propuestas se hagan realidad.

Por otra parte, funcionarios parlamentarios[4] o legisladores reciben representantes de otros países o de organizaciones internacionales o realizan visitas a sus pares en el exterior. Esta actividad tiene como objetivos principales: fortalecer su labor legislativa; conocer otras experiencias; intercambiar información; promover al país en los ámbitos

[4] Se contempla a presidentes de mesas directivas o presidentes de comisiones especializadas en asuntos externos.

comerciales, financieros, culturales y turísticos. La idea en general es potencializar el interés nacional de su país en el exterior. De la misma forma, los legisladores también participan de manera normal en los diferentes organismos que existen para la diplomacia parlamentaria. Gran parte de los representantes mexicanos acuden a las reuniones de Unión Interparlamentaria (UIP), el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), el Parlamento Centroamericano (Parlacen), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Unión Parlamentaria Africana, el Foro Parlamentario Asía-Pacífico (APPF), el Foro Parlamentario Iberoamericano, entre otros. Incluso, en el año 2017 la senadora mexicana, Gabriela Cuevas, obtuvo la presidencia de la UIP, lo que representó un avance muy significativo de la diplomacia parlamentaria del país.

Finalmente, debido a la poca participación que tiene en política exterior,[5] la Cámara de Diputados organiza grupos de amistad por países. De esta manera, se han formado los de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Cuba, etc. El objetivo es servir de instrumento para mejorar las relaciones bilaterales entre México y el país correspondiente. Estos grupos de amistad promueven reuniones entre los diputados y representantes diplomáticos, empresarios, funcionarios políticos, académicos y representantes de medios de comunicación para establecer un vínculo de comunicación entre ambos países.

Como se puede notar, la actividad independiente de los senadores y diputados mexicanos tiende a crecer en el corto plazo. Los cambios democráticos en el país y los cambios en el sistema internacional han servido de incentivos para una mayor participación en la diplomacia parlamentaria. Incluso, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México ha creado estructuras organizativas para impulsar, apoyar y coordinar la actividad de los representantes en el exterior. Desde hace

[5] En el caso de México, el Senado de la República ejerce las principales acciones de la diplomacia parlamentaria, como son: aprobación de tratados, ratificación de nombramientos diplomáticos, autorización para enviar al exterior tropas, etc. La Cámara de Diputados no tiene ese tipo de facultades.

algunos años, la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la SRE lleva a cabo esta función.

Diplomacia parlamentaria de control

En muchas ocasiones, los congresos buscan ejercer un mayor control y supervisión del Ejecutivo en materia de política exterior porque consideran que el contrapeso que ofrece la Constitución es insuficiente. Por ejemplo, en caso de guerra, los representantes quieren tener la última palabra. Normalmente los presidentes tienen la iniciativa de enviar tropas a una misión al extranjero, pero los encargados de declarar la guerra de manera formal frente a otras naciones son los parlamentos. La lógica es que sean los representantes del pueblo los que tengan la última palabra en este tema. Obviamente el Ejecutivo puede proponer la declaración de guerra ante una situación de amenaza o de un ataque perpetrado, pero es en última instancia el congreso quien tiene que hacer el acto formal.

En el caso de México, el congreso es quien declara la guerra, pero también el Ejecutivo debe solicitar permiso al Senado para que pueda enviar tropas fuera del territorio nacional. El artículo 76 constitucional así lo marca. Hasta ahora, el gobierno de México no ha enviado soldados con ese fin. La última vez que México declaró el Estado de guerra fue en 1942 cuando submarinos nazis hundieron buques mexicanos en aguas del Golfo de México. A petición del presidente, el Congreso de la Unión declaró el Estado de guerra frente a Alemania y sus aliados. En tiempos más recientes, el ejército y la marina han planeado enviar tropas al exterior pero por razones humanitarias o para capacitación. Ante ello, surgió el debate de si el Ejecutivo tiene que solicitar permiso al Senado para enviar tropas para ayuda en desastres naturales o para hacer ejercicios prácticos en otros lugares. Por ello, en el año 2005 hubo una propuesta para reformar el artículo 76 y eliminar la obligación del Ejecutivo de pedir permiso en casos de envío de tropas por razones pacíficas. El Senado aprobó la iniciativa, pero la

Cámara de Diputados no suscribió la reforma. De todos modos, el artículo 76 ejerce un mecanismo de control frente al Ejecutivo mexicano en caso de que decida enviar tropas fuera del país.

Otro mecanismo de control legislativo es el tema del presupuesto. En México, la Cámara de Diputados está a cargo de asignar las partidas que serán utilizadas para la política exterior. Sin embargo, el sistema fiscal y financiero del gobierno permite amplia flexibilidad después de que se aprobó el presupuesto. Es decir, se pueden hacer cambios *a posteriori* y saltar los obstáculos legislativos. Entonces, en la realidad el congreso mexicano ejerce poco control a través de ese mecanismo.

Por otra parte, los congresistas mexicanos también pueden ejercer un contrapeso a partir de reformas legales a la misma Constitución o a leyes secundarias. Es decir, pueden hacer cambios al marco jurídico para obtener mayor poder e influencia. Sin embargo, en el caso de la política exterior, no ha sido el caso porque los cambios han sido mínimos. Una razón es que existe un consenso frágil entre las diferentes fuerzas políticas al interior de ambas cámaras y ello obstaculiza el aprobar leyes para darle más poder al Congreso. Normalmente los representantes del partido político del presidente bloquean las iniciativas de ley que buscan reducir el poder del Ejecutivo.

Por otro lado, los legisladores recurren a otro instrumento para poder incidir en el diseño de la política exterior, como lo son los "puntos de acuerdo". En general, éstos son mecanismos legislativos que buscan influir en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo y otros actores políticos. Como no tienen un carácter vinculatorio, estos instrumentos son meros exhortos que hace el Congreso para que el Ejecutivo adopte una medida acorde a la visión de los legisladores. Es decir, no existe una ley que obligue al Ejecutivo a cumplir con estas propuestas. Además, los puntos de acuerdo normalmente no se pueden convertir en leyes vigentes.

Existen diferentes tipos de puntos de acuerdo; entre los más importantes están los exhortos, las solicitudes de información, las felicitaciones, las amonestaciones, y las solicitudes de comparecencia.

Los principales temas en el marco de la diplomacia parlamentaria son: defensa de derechos humanos, especialmente de migrantes mexicanos en el exterior; protección del medio ambiente; asuntos de seguridad nacional; comercio exterior; promoción turística y cultural; participación y votos de México en organizaciones internacionales, entre otros. Muchas veces las propuestas están dirigidas al presidente o a la SRE para que adopten una medida particular. En otras ocasiones, son enviadas directamente a actores internacionales, como serían otros congresos, presidentes de otros países, organizaciones internacionales, empresas transnacionales, grupos étnicos, iglesias, etc.

Respecto a los puntos de acuerdo del Congreso, existen varias disposiciones legales que aluden a su proceso. El reglamento para el gobierno interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos establece que estas propuestas se presentarán por escrito ante el pleno de la asamblea. Si se acepta, entonces se envía a la comisión o comisiones correspondientes. Si no, el asunto se desecha automáticamente. En los casos de urgencia u obvia resolución, las proposiciones podrán ser aprobadas o desechadas el mismo día.

Con respecto al Ejecutivo, también existen disposiciones legales en cuanto a los puntos de acuerdo en materia de política exterior. El reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su artículo 16, establece que la Dirección General de Coordinación Política de esta dependencia tiene que "dar seguimiento a las disposiciones legislativas relativas a la política exterior y, con la colaboración de las áreas de la Secretaría, responder los puntos de acuerdo presentados y aprobados por el Senado de la República, la Cámara de Diputados y las Legislaturas Estatales, en coordinación con la Secretaría de Gobernación". Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores no está obligada a cumplir cabalmente con los puntos de acuerdo que sean presentados por el Congreso. Simplemente tiene que dar una respuesta (no necesariamente a favor de la propuesta) y dar seguimiento al tema. En resumen, existe un marco legal para la formulación de puntos de acuerdo en materia de política exterior tanto para el Congreso como

para el Ejecutivo. Sin embargo, en muchos casos existen ambigüedades que generan diferencias de opinión entre ambos poderes.

Ante un sistema político más democrático y plural, es predecible que el interés de los representantes populares por participar en actividades de diplomacia parlamentaria aumente a corto plazo. La necesidad de servir de contrapeso al Ejecutivo y de representar a la población en las decisiones hacia el exterior es un justificante para una mayor presencia de los parlamentarios mexicanos en asuntos globales.

Conclusiones

A pesar de ser un fenómeno relativamente novedoso, la participación de los parlamentos en asuntos exteriores data de muchos años atrás. Sin embargo, el auge de la diplomacia parlamentaria vino a partir del término de la Segunda Guerra Mundial. Luego del fin de la Guerra Fría a finales del siglo pasado, el interés de tomar parte en estos procesos aumentó de manera significativa. Ante un mundo de creciente interdependencia compleja y mayor interconexión, es necesario que estos actores se hagan presentes para establecer la agenda de la política mundial y ser parte de la solución a los problemas que tienen un origen global. La diplomacia parlamentaria se convertirá en un actor clave para esos fines. Por ello, es predecible un aumento de las actividades legislativas en los asuntos globales.

En el caso de México, la apertura democrática y una mayor exposición hacia lo externo se han constituido en un ambiente propicio para que los representantes populares tengan una mayor incidencia en la diplomacia del país. Es necesario el fortalecimiento de las labores constitucionales en esta materia con una ampliación de sus facultades. Asimismo, es claro que aumentaran las actividades independientes porque el mundo está íntimamente interconectado y es necesaria su contribución a la solución de los problemas legales. Finalmente, los legisladores buscarán consolidar su papel como un actor que ejerza un mayor control y contrapeso frente al presidente mexicano en los asuntos vinculados con la diplomacia parlamentaria.

Bibliografía

Arámbula, A., & Santos, G. (2007). La H. Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria, Cámara de Diputados, Centro de Documentación Información y Análisis, Servicios de Investigación y Análisis Política Exterior. 40.

Orozco, M. Á. (2001). Diplomacia parlamentaria. *Revista Mexicana de Política Exterio*, 91-109.

Richard, M., & González, J. (2011). Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y 47.

Senado de la Republica. (2015). México y la diplomacia parlamentaria: ámbitos de acción, relevancia actual y tendencias globales. *Documentos de Análisis*.

Solana, F. (2000). *Seis años de diplomacia parlamentaria 1994-2000*. México: Limusa.

Velázquez, R. (2008). La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? *Política y gobierno*, 113-158.

5

La diplomacia local

Jorge A. Schiavon[1]

Importancia actual

La diplomacia local (también llamada paradiplomacia), entendida como las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, es un fenómeno de gran importancia a escala internacional. Cada vez más gobiernos locales, tanto a nivel estatal como municipal, están conduciendo diplomacia local, y esta actividad crece sustantivamente e impacta a las acciones de los Estados en el sistema internacional. El Producto Interno Bruto (PIB) de algunos gobiernos locales es superior al de algunos países del G-20: el PIB del Estado de Nueva York es mayor

[1] Profesor-Investigador Titular "C" Definitivo de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), coordinador del Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG), y Director Ejecutivo de la Encuesta de Opinión Pública y Política Exterior, México, Las Américas y el Mundo. Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de California en San Diego; Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Presidente (2011-2013) de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Miembro del SNI, Nivel II. Correo de contacto: jorge.schiavon@cide.edu.

al de Australia, México, Sudáfrica, Corea del Sur, España o Turquía, mientras que el del Estado de Sao Paulo es superior al de cualquier país de América del Sur. Sin embargo, la diplomacia local parecería ser el elefante en el cuarto de las relaciones internacionales: aun cuando está ahí y se encuentra creciendo de manera consistente, muy poca atención se ha puesto dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y de la diplomacia para explicar sus causas y consecuencias. Para ayudar a subsanar este hueco en la literatura, este capítulo busca explicar, de manera didáctica, cómo y por qué los gobiernos subnacionales llevan a cabo diplomacia local.

Es fundamental estudiar este fenómeno ya que la diplomacia local puede impactar de manera sustantiva la conducción de las relaciones exteriores en el sistema internacional contemporáneo. En el lado negativo, un gobierno local (como Valonia en Bélgica) puede bloquear la negociación y ejecución de un tratado internacional entre una región completa y otro país, como lo hizo en 2016 en el caso del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá. Asimismo, con base en el derecho internacional vigente, si un gobierno local de un país incumple un compromiso internacional, la responsabilidad final sobre su cumplimiento recaerá sobre su gobierno nacional. En el lado positivo, la paradiplomacia tiene un impacto directo en el desarrollo y bienestar local. El desarrollo no sólo depende de las políticas nacionales, sino cada vez más de las políticas a nivel local. En un mundo crecientemente globalizado, los gobiernos subnacionales que conducen más diplomacia local atraen más inversión extranjera directa (IED), reciben mayor cooperación internacional descentralizada (CID), y colocan mejor sus exportaciones en el mercado global, generando mayor desarrollo y bienestar a nivel local. Además, los gobiernos locales son miembros de diversas organizaciones internacionales: existen más de 125 organizaciones de gobiernos locales a nivel global, y diversos gobiernos subnacionales participan formalmente en organismos internacionales estatales, como Flandes en la UNESCO, y Hong Kong y Macao en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Para entender el concepto y la importancia de la diplomacia local es necesario responder las siguientes cinco preguntas:

1. ¿Qué es la diplomacia local y cómo se ha desarrollado el concepto?
2. ¿Qué causa o explica el aumento de la diplomacia local?
3. ¿Cuáles son las principales actividades realizadas a través de la diplomacia local?
4. ¿Cuáles son las consecuencias más importantes de la diplomacia local?
5. ¿Cómo se puede generar gobernanza en la conducción de la diplomacia local?

El concepto de la diplomacia local y su desarrollo

Históricamente las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. En el sistema internacional, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los Estados hacia el mundo externo ha sido una facultad exclusiva del Estado central. Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que se deje en manos del gobierno central, generalmente en el ejecutivo, la conducción de la política exterior. En este sentido, es el ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin embargo, en las últimas tres décadas esta concepción tradicional de dominio absoluto del ejecutivo central sobre la política exterior ha sido cuestionada a nivel internacional, al grado de que hoy se observa una considerable actividad internacional por parte de los gobiernos subnacionales, conocida como diplomacia local.

La diplomacia de los gobiernos no centrales, ya sean entidades federativas o municipios, ha sido denominada en la literatura de las

Relaciones Internacionales como "diplomacia local" o "paradiplomacia". Los primeros autores en usar el término paradiplomacia fueron Yvo Duchacek (1984) y Panayotis Soldatos (1989). Sus trabajos se desarrollaron en un contexto en que los gobiernos locales, especialmente en Estados Unidos, Canadá y Europa, empezaron a demandar una mayor participación en los asuntos internacionales como resultado de la creciente interdependencia económica a finales de la década de los setenta. Para estos autores, la diplomacia local o paradiplomacia consistía en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (Estados federados, provincias, cantones, *länders*) y otros actores internacionales, tales como los Estado-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, y organizaciones internacionales, entre otros.

La diplomacia local no es la política exterior de un Estado, la cual es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales. Más bien se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior, puesto que el sufijo "para" significa "paralelo", "junto a" o "asociado". En este sentido, la diplomacia local no se ocupa de los temas de la "alta política" (como sería la seguridad nacional, defensa, los tratados de libre comercio, la celebración de alianzas, que son exclusivos del gobierno central), sino que se ocupa de los temas de "baja política" (que incluyen la protección al medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, promoción de exportaciones, e intercambios culturales, en los cuales tienen facultades los gobiernos subnacionales).

Para describir las distintas formas de participación internacional de los gobiernos locales, Duchacek y Soldatos propusieron varios conceptos. Por ejemplo, usaron el término "paradiplomacia regional" para definir las relaciones internacionales transfronterizas, como sería el caso de Estados que comparten frontera entre México y Estados Unidos (por ejemplo, Texas y Tamaulipas). También acuñaron el término "paradiplomacia transregional", que se refiere a los contactos entre gobiernos locales que no son vecinos geográficos, pero que los gobiernos nacionales sí lo son (por ejemplo, Jalisco e Illinois). Otro concepto que

plantearon fue la "protodiplomacia", que incluye todas las actividades internacionales de las regiones que buscan separarse del Estado-nación (como por ejemplo el país Vasco en España). Todos ellos caben dentro del concepto de la diplomacia local.

En la teoría de las Relaciones Internacionales, pocos enfoques se han ocupado de analizar la diplomacia local. Como tradicionalmente se ha considerado al Estado-nación como el actor principal en las relaciones internacionales, los principales paradigmas teóricos se centraban en el Estado y prestaban poca atención a los gobiernos locales. Por su naturaleza Estado-céntrica, el realismo y el idealismo son poco útiles para abordar esta temática. El primer enfoque teórico que se utilizó para explicar la diplomacia local fue la "interdependencia compleja", propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye (1977). Esta visión explicaba que la creciente diplomacia local se debía a la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores locales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión del gobierno central. Más adelante surgieron otros enfoques que también consideraban el papel de los gobiernos locales en el plano internacional, como el neorrealismo, el neoliberalismo institucional y el constructivismo, los cuales se interesaron en la participación de los gobiernos locales dentro del proceso de cooperación internacional.

Los tipos, objetivos, alcances, intensidad, frecuencia, e importancia de la diplomacia local dependen, en gran medida, de las características de los gobiernos locales: su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, rasgos poblacionales, ambiente político, marco legal y, fundamentalmente, su relación con el gobierno central es esencial para entender este fenómeno. Además, en el sistema internacional, uno de los impactos más significativos de la globalización sobre lo local ha sido el aumento de la paradiplomacia.

Las principales motivaciones para llevar a cabo diplomacia local son de tipo económico, político o cultural. En el ámbito económico, la apertura económica ha generado incentivos para una mayor competencia de los gobiernos subnacionales en el mercado internacional.

Las autoridades locales buscan atraer inversiones externas, promover el turismo, identificar mercados internacionales para sus productos locales y atraer la transferencia de tecnología y cooperación internacional para impulsar el desarrollo económico de sus comunidades. El logro de estos objetivos les permite crear nuevas fuentes de empleo en sus regiones y desarrollar nuevas actividades económicas.

En el aspecto cultural, algunos gobiernos locales conservan vínculos de identidad muy fuertes y buscan proyectar ese rasgo a escala internacional. Para fortalecer su propia cultura y establecer contactos con otras, los gobiernos subnacionales establecen convenios de intercambio cultural, educativo y artístico con otras regiones del mundo. En algunos casos, la relación con su diáspora es muy importante y, por ello, las autoridades quieren mantener un estrecho vínculo con sus paisanos en el extranjero. Un mayor flujo migratorio internacional ha fortalecido esta tendencia.

En el ámbito político, los gobiernos locales buscan una mayor presencia internacional para, en algunos casos, mostrar su autonomía frente al gobierno central. Las regiones nacionalistas con tendencias separatistas son las más interesadas en establecer contactos externos para apoyar su propia causa. En algunos casos, las minorías que viven en un país buscan diferenciarse de su Estado nacional, como es el caso de Québec en Canadá, y Valonia y Flandes en Bélgica.

La efectividad de la diplomacia local depende de varios factores. Uno de los más importantes es el poder económico del gobierno local. Entre mayor sea éste, su diplomacia local será más intensa y más independiente. Las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para insertarse en la nueva dinámica internacional son variadas. Una estrategia muy común es el uso del cabildeo en dos niveles: interno y externo. El primer nivel implica el establecimiento de contactos para convencer al gobierno central que adopte acciones de política exterior que beneficien directamente a la comunidad local. El segundo nivel busca el cabildeo en el plano exterior, ya sea ante gobiernos, parlamentos, organizaciones o empresas en el ámbito internacional.

Otra estrategia ligada es la creación de redes y alianzas con otros gobiernos locales en el ámbito internacional para promover sus intereses.

Los instrumentos que los gobiernos locales utilizan para asegurar su presencia en la esfera internacional también son variados. Uno de los más comunes es la apertura de oficinas de representación en otros países. Por ejemplo, casi todos los Estados estadounidenses tienen oficinas en Washington y en el extranjero, principalmente en Europa, Canadá, México y Japón, para promover el comercio e inversiones. Muchos de los gobiernos subnacionales europeos también cuentan con este tipo de delegaciones, principalmente ante la Unión Europea en Bruselas. Una decena de Estados mexicanos tienen oficinas de representación en diferentes Estados de los Estados Unidos.

Otro instrumento es la creación de instituciones internacionales que aglutinen a los gobiernos locales, como es el caso del Comité de las Regiones establecido por el Tratado de Maastricht, el cual otorga funciones consultivas a los gobiernos locales y les permite emitir dictámenes sobre las propuestas de la Comisión Europea. Otros ejemplos de asociaciones de gobiernos subnacionales son el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa, la Asamblea de Regiones de Europa, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos entre México y Estados Unidos, la Asociación Internacional de Gobiernos Locales, entre otras.

La diplomacia local en México

En México, el presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, pero el número de actores que participa en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente al interior del país. Los gobiernos locales, tanto a nivel de los Estados como de municipios, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacio-

nales con la finalidad de promover su desarrollo local. Esta actividad externa es conocida como diplomacia local, paradiplomacia o relaciones internacionales de gobiernos subnacionales o locales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior. Para hacerlo de manera efectiva, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas, incluyendo a los gobiernos locales. Así, el mayor reto o dilema que actualmente enfrentan los ministerios de asuntos exteriores a nivel internacional y, en particular, la SRE en el caso de México, es conciliar el creciente número de intereses –algunos probablemente divergentes– e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por agregado de los diferentes intereses representados en el país, incluyendo a los estados y municipios, particularmente de la diplomacia local.

El aumento de las relaciones externas de los gobiernos locales se debe a la combinación de dos conjuntos de factores:

a) En el sistema internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema.
b) En el ámbito nacional, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural.

El aumento de la globalización e interdependencia del sistema internacional ha disminuido los costos de participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, y ha llevado a una proliferación de instituciones y temas que deberán ser abordados en la agenda internacional. Como resultado, esto ha incentivado que los gobiernos locales participen de manera más activa en los asuntos mundiales. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han abierto espacios de participación a estos gobiernos que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales. Finalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de los actores subnacionales en el

mercado internacional para colocar sus exportaciones, atraer inversiones a sus territorios y encontrar socios globales para llevar a cabo una cooperación internacional descentralizada.

A nivel global, la creciente diplomacia local se ha hecho patente en cuanto menos siete áreas:

1) Establecer oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países.
2) Organizar viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países.
3) Enviar misiones de funcionarios locales al exterior para promoción económica.
4) Organizar ferias o eventos internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo.
5) Profundizar las relaciones con otros gobiernos locales en el ámbito regional o sobre temas globales, llevando a cabo cooperación internacional descentralizada.
6) Participar en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.
7) Abrir oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior.

En México existe una importante variación en el nivel de diplomacia local entre Estados. En la última década, la diplomacia local se ha incrementado en casi un 80%. Todas las entidades federativas en México han incrementado su diplomacia local y ninguna ha tenido reversión en su proceso de internacionalización.

¿Qué explica la variación en el nivel de diplomacia local de los Estados mexicanos? Hay una relación estrecha entre el PIB estatal y el nivel de diplomacia local. Los Estados con mayor PIB llevan a cabo más diplomacia local. En lo que se refiere al partido que gobierna el Estado, no existe suficiente evidencia para sustentar que los Estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna a nivel federal tengan mayor diplomacia local. Depende más de la personalidad del gobernador que de su partido político el nivel de diplomacia

local que lleva a cabo un Estado. Finalmente, la situación geográfica de frontera es una causa importante para la diplomacia local: los Estados de las fronteras norte y sur llevan a cabo más diplomacia local.

Las capacidades y actividades internacionales de los gobiernos locales

Para institucionalizar su diplomacia local, los gobiernos subnacionales firman acuerdos interinstitucionales (AII), definidos en la Ley de Tratados como "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado […] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales" (Ley N°292, 1992). Existe una restricción en la firma de estos acuerdos: que "el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno […] que los suscriben". Además, la ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la SRE, que se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo. En suma, los AII son los instrumentos jurídicos a través de los cuales los gobiernos locales llevan a cabo la diplomacia local.

El 1 de enero de 2015, había 668 AII inscritos en el Registro de AII (RAII) de la SRE, firmados por los Estados y municipios mexicanos con contrapartes internacionales. Existe una enorme variación en el número de AII firmados por los gobiernos subnacionales de México. El rango de variación va desde 0 (Baja California Sur) hasta 139 (Jalisco). Más de dos terceras partes de los AII (70% del total) han sido firmados solamente por 10 Estados. Los dos Estados con mayor actividad internacional mediante AII (Jalisco y Chiapas) concentran casi un tercio de todos los acuerdos (32%). Los Estados con mayor diplomacia local son los que cuentan con un mayor número de acuerdos.

La actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento a lo largo de los años. Conforme fueron transcurriendo las administraciones presidenciales sexenales en México, se identifica un mayor número de concreción de AII; así, de tres en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), pasaron a 18 con Carlos Salinas (1988-1994), a 96 con Ernesto Zedillo (1994-2000), a 145 con Vicente Fox (2000-2006), y a 336 con Felipe Calderón (2006-2012); en sólo dos años de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2014), se han concretado 71 AII. Siendo así, la diplomacia local en México, medida a través de sus AII, va no sólo en aumento, sino que el ritmo de la misma se incrementa con el tiempo.

La gran mayoría de las contrapartes internacionales con las que se firman AII son de tipo gubernamental (representan 2/3 partes del total). Sin embargo, también se observa un importante nivel de cooperación con otros actores internacionales, como organizaciones internacionales, ONGS y actores privados, particularmente universidades y centros de investigación. La mayoría de los AII (casi 60%) firmados por los gobiernos estatales y municipales mexicanos se concentran en el continente americano; los principales socios se ubican en América del Norte (30%), y América Latina y el Caribe (29%). Le siguen en importancia Europa, Asia y, por último, África y Oceanía. Tomando en cuenta países específicos, el mayor número de AII se han firmado con contrapartes de Estados Unidos, seguidos por España, Cuba y China.

Los gobiernos locales mexicanos están interesados en la cooperación internacional descentralizada en ciertas áreas en particular. Las áreas en las que se concentran el mayor número de AII, en orden descendiente de importancia son: educación, cultura, turismo, comercio, ciencia y tecnología, desarrollo y capacitación de recursos humanos, inversión y medio ambiente. Siendo así, los gobiernos locales mexicanos privilegian la diplomacia local en temas donde tienen facultades para promover globalmente a su localidad, así como para atraer inversión, turismo y fomentar la cooperación descentralizada en las áreas que promueven el desarrollo local.

Generar gobernanza en la diplomacia local en México

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural de los sistemas políticos y economías nacionales, es de esperar que la diplomacia local en México y el mundo siga en aumento. Por ello, es fundamental que exista gobernanza en la conducción de esta actividad, por lo que la legislación debe actualizarse y perfeccionarse para garantizar que la diplomacia local se conduzca dentro del Estado de derecho y genere bienestar para sus poblaciones. Siempre que la diplomacia local se enmarque dentro de la legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para los gobiernos locales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo, lo que a su vez favorecerá el desarrollo local.

Lo anterior supone un reto importante para las Secretarías de Relaciones Exteriores del mundo y la SRE en México, ya que deben funcionar como representantes, gestoras y coordinadoras no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los gobiernos locales. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en su diplomacia local serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Para que haya mayor gobernanza en la diplomacia local en México y el mundo y que ésta se conduzca de manera más efectiva y eficiente, sería conveniente poner en marcha el siguiente decálogo de acciones de política pública:

1. Buscar que todos los Estados tengan una oficina de asuntos internacionales vinculada directamente con la oficina del gobernador, para coordinar su diplomacia local.

2. Contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas estatales para fomentar la diplomacia local, legislar sobre ella, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades.
3. Establecer incentivos positivos y negativos para que los gobiernos locales inserten su diplomacia local dentro de las directrices de política exterior de su país.
4. Crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en materia internacional, y a fortalecer la coordinación entre las cancillerías y los gobiernos estatales, particularmente en materia de diplomacia local.
5. Crear un Consejo de Coordinación Internacional para concertar las acciones de política exterior y diplomacia local entre el gobierno central y los estatales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil.
6. Capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y a los funcionarios de los gobiernos subnacionales encargados de asuntos internacionales, por medio de cursos de actualización y especialización.
7. Promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las oficinas de asuntos externos de los gobiernos locales.
8. Elegir en las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Legislaturas profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales y diplomacia local.
9. Fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, institucionalizando y consolidando las asociaciones de gobiernos locales, en México la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

10. Conducir la diplomacia local con transparencia y rendición de cuentas, mediante mecanismos de evaluación de impacto de los beneficios generados por ella.

En suma, ante la creciente diplomacia local en México y el mundo, es necesario fortalecer la gobernanza en estas actividades externas. Para ello, es fundamental contar con las estructuras institucionales de coordinación, tanto a nivel de los Estados, como entre éstos y el gobierno central, para asegurar que haya una política externa y de cooperación internacional única y unificada de los países ante el mundo, pero que ésta sea representativa de los intereses y las preferencias de los gobiernos y actores locales. Sólo así, generando gobernanza en la diplomacia local en México y el mundo, se conseguirá que haya una actividad ordenada de los gobiernos subnacionales en el ámbito externo, promoviendo el bienestar y desarrollo local en el país.

Bibliografía

Aldecoa, F. y Keating, M. (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

Blindenbacher, R. y Koller, A. (eds.). (2003). *Federalism in a changing world: learning from each other*. Montreal y Kingston: McGill y Queen's University Press.

Dávila, C., Schiavon, J.A. y Velázquez, R. (eds.). (2008). *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México: UNAM.

Duchacek, I.D. (1984), "The International Dimension of Subnational Self-Government", en *Publius: The Journal of Federalism*, *14*(4), 5-31.

Duchacek, I.D. y Stevenson, G. (1988). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. Nueva York y Londres: Greenwood Press.

Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*. Londres: Macmillan.

Keohane, R.O. y Nye, J. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown.

Kincaid, J. (1994). The American governors in international affairs, *Publius*, *14*(4): 95-114.

Kuznetsov, A.S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs.* New York: Routledge.

Ley N° 292, Ley Sobre la Celebración de los Tratados, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero de 1992.

Michelmann, H. J. y Soldatos. P. (eds.). (1990). *Federalism and international relations: the role of subnational units.* Oxford: Clarendon Press.

Palacios, J. (2002). *Tratados, legislación y práctica en México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Rosenau, J. (1974). *Comparing foreign policies: theories, findings, and methods*. Nueva York: John Wiley y Sons.

Schiavon, J.A. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

_____, (2010). Sub-State diplomacy in Mexico. *The hague journal of diplomacy* 5(1-2): 65-97.

_____, (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015), *Revista mexicana de política exterior*, *104*, mayo-agosto, 103-127.

Soldatos, P. (1989). "Les Relations Internationales Du Québec: Une Paradiplomatie À Géometrie Variable" en Richard Arès (ed.). *L'année Politique Au Québec, 1988-1989*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

6

Diplomacia ciudadana: las organizaciones de la sociedad civil y la política exterior

Mabel Cárdenas[1]
Rafael Velázquez Flores[2]

Aproximación al concepto de diplomacia ciudadana

Durante mucho tiempo, la diplomacia era un asunto prácticamente exclusivo de los Estados y difícilmente otros actores podían participar en su desarrollo. Sin embargo, en épocas recientes,

1 Sylvia Mabel Cárdenas Morales, cuenta con Doctorado en Filosofía con Orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL, los temas que aborda son los relacionados a las nuevas diplomacias y las Organizaciones de la Sociedad Civil en la política internacional. Correo de contacto: mabelcardenas.uanl@gmail.com

2 Es profesor-investigador en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEYRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Ha ocupado diversos cargos académico-administrativos y ha impartido clases en varias universidades del país y del extranjero. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el periodo 2015-2017. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Correo de contacto: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

otros actores no estatales han empezado a desplegar actividades relacionadas con la diplomacia. Por ejemplo, ahora los gobiernos locales (Estados y municipios) han aumentado su interés en tomar parte en los asuntos globales para mejorar las condiciones de sus comunidades. Asimismo, los parlamentos y legisladores están teniendo un papel activo en las relaciones internacionales porque son parte del diseño de la política exterior. Las empresas transnacionales, por su parte, tienen hoy día una presencia muy significativa en la economía internacional y pueden influir en decisiones que les afectan. En el mismo sentido, universidades, intelectuales y *think tanks*[3] también han estrechado sus vínculos con sus pares en el mundo para establecer convenios de cooperación. Igualmente, iglesias, sindicatos, medios de comunicación, partidos políticos han ampliado sus interacciones con el exterior para intercambiar experiencias y fortalecerse. En el mismo tenor, las organizaciones civiles y los ciudadanos han mostrado interés en tener una mayor presencia en los asuntos globales para formar parte de las decisiones que les incumben.

La diplomacia ciudadana es un fenómeno que se ha incrementado a nivel global en los últimos años. Una definición simple de este término se refiere a la actividad internacional que realizan actores no estatales como organizaciones civiles, sindicatos, iglesias, partidos políticos, instituciones académicas y principalmente los individuos. En esta misma lógica, la diplomacia ciudadana es también el cabildeo o incidencia que estos actores buscan tener en la política pública, especialmente en la política exterior. La creciente participación de estos actores en temas internacionales se explica porque hoy existe un mundo altamente globalizado e interdependiente. En este contexto, los gobiernos están limitados para supervisar las actividades transnacionales de todos estos actores no estatales. El desarrollo de la tecnología y las comunicaciones, así como la aparición de las redes sociales, han facilitado el intercambio entre las organizaciones sociales y los individuos en el mundo.

---

[3] Los *think tanks* son generalmente conocidos por ser instituciones, organizaciones, centros o medios financiados por recursos privados, filantrópicos o de gobierno con el objetivo de desarrollar análisis de políticas públicas (Garce y Uña, 2007).

En el caso mexicano, la diplomacia ciudadana es un fenómeno relativamente novedoso. En el pasado, las organizaciones civiles tenían una participación limitada en los asuntos externos debido a la centralidad del sistema político. Prácticamente el gobierno tenía el monopolio de los temas internacionales y no permitía una presencia de actores no estatales en el diseño de la política exterior. Sin embargo, en épocas recientes, las organizaciones civiles y los ciudadanos mexicanos han mostrado un creciente interés de participar en los procesos que ocurren a escala global.

Bajo este contexto, el objetivo central de este capítulo es analizar y explicar la diplomacia ciudadana y su desarrollo. El principal argumento es que el creciente interés de las organizaciones civiles y los individuos por participar en los temas globales se debe a dos factores principalmente. En primer lugar, los cambios recientes en el sistema internacional han tenido como resultado un ambiente favorable para que estos actores puedan tener una presencia en estos temas. El fin de la Guerra Fría a finales del siglo pasado marcó un hito importante porque anteriormente los Estados se erigían como los principales actores del sistema internacional y dejaban poco margen de acción a otro tipo de actores. Con el fin de ese periodo, los Estados reconocieron el papel y la influencia de otros actores en la política internacional. Además, hoy el mundo es más globalizado y la interdependencia ha crecido exponencialmente. Estos dos procesos dan cabida a que actores no estatales puedan tener una incidencia en los temas globales. En segundo lugar, los cambios internos que México ha experimentado en las últimas décadas han sido un factor determinante. Por un lado, la apertura democrática ha permitido que actores no gubernamentales puedan ampliar su participación en la política pública. Por otro lado, los cambios en el modelo de desarrollo económico han tenido un impacto relevante. En el anterior esquema, el gobierno mexicano asumía una posición de control en varios procesos productivos y establecía medidas proteccionistas al comercio exterior. Con la liberalización, el Estado dejó de tener una función

central y, por ello, otros actores han llegado a ocupar espacios de poder para influir en las decisiones de política económica que les afecta. En este contexto, hoy las empresas y las organizaciones empresariales están incidiendo en las políticas públicas en donde sus intereses están involucrados.

¿Qué es y cómo surge la diplomacia ciudadana?

Si bien el concepto de diplomacia ciudadana es poco conocido, también es cierto que cada vez es más usado tanto en los discursos como en aportaciones académicas para señalar la creciente influencia e incursión de actores no estatales en la escena global y en temas que anteriormente implicaban con exclusividad la competencia de agentes gubernamentales. El analista Kristian Herbolzheimer, señala que "la diplomacia ciudadana es un concepto peculiar, al ser de acuñamiento relativamente reciente, no hay una definición única y universalmente aceptada" (2004:76).

Tradicionalmente el concepto de diplomacia (oficial) es entendido como "el método para establecer, mantener y estrechar las relaciones oficiales entre los Estados, mediante negociaciones efectuadas por Jefes de Estado o de Gobierno, Ministros de Relaciones Exteriores y agentes diplomáticos" (Valdés y Loaeza, 1993). En esta conceptualización del término se aprecia la jerarquía del Estado, importancia heredada claramente del sistema westfaliano y donde la diplomacia es el resultado de las relaciones entre Estados. No obstante, el panorama internacional en el contexto diplomático ha cambiado en las últimas décadas. La facilidad con que la gente tiene acceso a otras sociedades y el creciente interés de actores no estatales (Rubio, 2014) (Organizaciones de la Sociedad Civil, empresas multinacionales, instituciones internacionales, poderes supraestatales, etc.) por participar en estructuras donde los Estados eran los únicos protagonistas, provocan que el comportamiento de las naciones en la arena internacional haya mostrado signos de transformación.

Esta evolución inevitable que, para algunos autores como Cornago (2014), es vista como una crisis de la diplomacia tradicional, ha ofrecido nuevas posibilidades para realizar el ejercicio diplomático, lo que ha generado el surgimiento de nuevas diplomacias. Esta crisis ha provocado la reubicación de la autoridad (Rosenau, 2013) y la ruptura del modelo estatocéntrico (La Porte, 2012) por lo que en el panorama contemporáneo es necesario tomar en cuenta a los actores no estatales en temas como el diseño y ejecución de la política exterior.

Con relación a las nuevas diplomacias y a los actores no estatales que buscan participar en la política exterior, existen elementos en común para hablar de la diplomacia ciudadana, la cual es entendida como "el derecho y la capacidad que requieren materializar y desarrollar las organizaciones ciudadanas, para penetrar en espacios que tradicionalmente han sido privativos de organismos internacionales, gubernamentales y de la cooperación externa" (Rosales, 2004:1). El acuñamiento de este proceso diplomático, conocido como diplomacia ciudadana, surge en las últimas décadas, particularmente a principios de los ochenta. La mayor parte de las referencias a este término se encuentra en lengua inglesa. Sobre el tema, existen diferentes interpretaciones, las cuales se reducen al ser conceptualizado en castellano. Actualmente persiste el consenso de que la diplomacia ciudadana fue concebida en un inicio como *track two diplomacy.*

El *track two diplomacy* de Montville (1982) no se refiere específicamente a los actores no estatales que buscan incidir en espacios de los cuales habían sido reprimidos, sino más a un método distinto de hacer diplomacia, a un proceso no convencional como el hecho de las negociaciones informales. Durante la década de los ochenta, la diplomacia ciudadana y *track two diplomacy* fueron entendidos como sinónimos (ya que aún no existía una concepción como *citizen diplomacy*), y es hasta 1990 cuando John Burton, y Frank Dukes empiezan a hacer una diferencia entre ambas. Estos autores afirman que existe una tendencia en *track two diplomacy* únicamente a la resolución de conflictos y a una forma no pública de hacer las negociaciones (Dukes y Burton, 1990). Sin embargo, es en 1991 con John McDonald, Louis Diamond

y su *multitrack diplomacy* donde es señalada por primera vez en un proyecto académico como la contribución de las organizaciones sociales y grupos de ciudadanos para generar cambios en diferentes procesos de la agenda internacional de manera oficial.

En términos generales, el primer reconocimiento del término diplomacia ciudadana se ha encontrado en la entrevista hecha por la fundación de educación WGBH a Norman Cousins en 1986, quien fue director en jefe del *New York Post*. Cousins menciona que fue un *citizen diplomat* con relación a su actividad desempeñada, en la cual participó como ciudadano, encontrándose en la Conferencia de Darmouth en 1960 como un facilitador de comunicación entre el Vaticano, el Kremlin y Wasghington (Cousins, 1986). Posteriormente, en 1987 es en el *New York Times* donde se menciona nuevamente *citizen diplomat* como alusión al esfuerzo de miles de ciudadanos diplomáticos por mejorar la relación entre la Unión Soviética y Estados Unidos (Wilstein, 1987). En ninguno de los casos anteriores se hace referencia al significado, esto se concebiría hasta la publicación australiana Social Alternatives de 1988, en lengua inglesa definida como el contacto entre ciudadanos de diferentes naciones, la cual puede ser utilizada como una vía no oficial de participar en la diplomacia nación-nación (Martin, 1988). Posteriormente es en 1990 Vincent Kavaloski quien argumenta que la definición de diplomacia ciudadana relacionada a *tracktwo* o *multitrack* está equivocada, ya que sigue asumiendo una posición estato-céntrica.

Lo anterior no representa que la diplomacia ciudadana haya surgido hasta inicios de los ochenta o principios de los noventa. Desde este punto es imprescindible reconocer que la diplomacia ciudadana contemporánea representa la incidencia y participación de actores no gubernamentales involucrados en la política exterior y en la agenda global de una nación; individuos, empresas, academia y sociedad civil (Pría, 2008). Es evidente el hecho de que la sociedad civil, académicos y personajes han generado incidencia antes de la década de los ochenta. A principios del siglo XX, se observa la conformación de organizaciones como la Tercera y la Cuarta internacionales con el fin de impactar

más allá de las fronteras y soberanía de los Estados, incluso asociaciones anticuadas como la Asociación Internacional de Trabajadores (antecedente de la Segunda a la Cuarta internacional) fueron pilares al interactuar sus miembros con diferentes Jefes de Estado o de Gobierno.

Por lo tanto, la diplomacia ciudadana ha existido desde tiempo atrás, más no su uso en el lenguaje de las relaciones internacionales. Una vez que el concepto de diplomacia ciudadana se posicionó en el léxico de los estudiosos del tema a principios de los noventa, se presentaron dos concepciones diferentes. Ambas están caracterizadas por la participación de los actores no estatales, pero a través de dos procesos diferentes: los que buscan resolver conflictos de manera independiente o complementaria a los esfuerzos tradicionales, o bien, para describir las acciones de incidencia de dicho sector en organismos y en la política exterior de los países (Ceccon, 2014).

Lo anterior señala una discusión que prevalece tanto en la disciplina de las Relaciones Internacionales como en las cancillerías sobre el qué y cómo conducen sus intereses en actividades internacionales y en política exterior los actores no estatales, es decir en la diplomacia ciudadana a diferencia de la diplomacia tradicional encabezada por Jefes de Estado y conducida por secretarías a través de sus embajadores. Aunque hasta este punto se ha argumentado que la actividad diplomática en la actualidad no se limita al embajador o al agente diplomático tradicional, no se propone prescindir de los diplomáticos de carrera, puesto que ellos son especialistas en la materia. Pero "se debe reconocer que dentro de la esfera social se encuentra una red de especialistas, capaces de llevar más allá de las fronteras geográficas los intereses de sus Estados" (Pría, 2008:171). Aunque el Estado permanece en el centro del poder mundial, ya se cuestionaba a principios del siglo XXI que nunca hasta ese momento han competido tantos actores no estatales para lograr una incidencia que anteriormente pertenecía solamente a los Estados (Smith y Naim, 2000).

Las organizaciones sociales, empresas, intelectuales, entre otros, cuando desean generar cambios buscan superar las capacidades de los

Estados para cumplir los requerimientos de sus sociedades, en muchas ocasiones a través de creación de redes, movilización, cabildeo y sobre todo en los últimos años a través de las tecnologías informáticas. Algunos autores como Nye afirman que "la revolución tecnológica en el sector de la información y la comunicación está despojando de su poder a los gobiernos y ha permitido a grupos e individuos asumir papeles en la política mundial que se reservaban a los gobiernos nacionales" (2003:10). Sin embargo, el objetivo de la diplomacia ciudadana no es suplantar a la diplomacia tradicional, sino complementarla (Serbin, 2010). Mientras haya discrepancia sobre la conceptualización de la diplomacia ciudadana, puede existir una crisis de la diplomacia tradicional. Si la posición del Estado como autoridad ha sido cuestionada, la imagen de la diplomacia también, como Icaza afirma: "Esta crisis de la diplomacia tradicional surge de la explosión de contactos internacionales directos formales e informales, entre toda clase de instituciones gubernamentales, organizaciones e individuos que interactúan en los medios políticos, financieros, culturales, comerciales, sociales y científicos del mundo entero" (1999:8).

Resolver esta crisis es tarea de los diplomáticos de carrera y de actores estatales. Por su parte, la diplomacia ciudadana busca seguir abriendo espacios de participación. Se ha dejado claro el creciente número de actores no estatales que busca participar en la política exterior. Para este trabajo es de interés particular las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), por lo que a continuación se presenta un concepto de diplomacia ciudadana que pone en evidencia la importancia de este actor no estatal: "La diplomacia ciudadana es la capacidad que requieren materializar y desarrollar las organizaciones ciudadanas, para penetrar en espacios que tradicionalmente han sido privativos de organismos internacionales, gubernamentales y de cooperación externa" (Rosales, 2004:1).

Como delimitación conceptual, los actores no estatales a los cuales se hace referencia aquí son únicamente las organizaciones de la sociedad civil. En el contexto internacional actual y desde la perspectiva de la gobernanza global, los actores no estatales rebasan las capacidades

de los Estados y ocupan tareas y funciones clave para las políticas y decisiones sistémicas. Las empresas transnacionales y las organizaciones civiles adquieren un papel significativo y pueden inclinar el equilibrio del poder del sistema internacional (Velázquez y Domínguez, 2013).

Conclusiones

Este texto ha demostrado la importancia que hoy día tiene la diplomacia ciudadana en México y el mundo. Es claro que los gobiernos no pueden resolver solos los principales problemas de la agenda nacional e internacional. Por lo tanto, necesitan recurrir a la ciudadanía y a las organizaciones civiles para atender los asuntos prioritarios. Hoy la diplomacia tradicional requiere de consultar e invitar a la sociedad civil para la toma de decisiones en materia de política exterior. Es una realidad inescapable.

Por un lado, la globalización y la creciente interdependencia han impulsado a los actores no estatales a tener una mayor presencia en estos temas. Por otro lado, el fin de la Guerra Fría se convirtió en un ambiente propicio para la participación de los actores no estatales en algunos temas de la política internacional. Asimismo, los cambios internos han sido factores para impulsar esta actividad. En primer lugar, la apertura democrática abrió espacios importantes para la participación de la sociedad en la política pública. En segundo lugar, la adopción de un modelo neoliberal en la economía nacional impulsó, por un lado, el interés de asociaciones de empresarios para participar en la toma de decisiones. Sin embargo, la apertura comercial también despertó la conciencia ciudadana para protestar en contra de las nuevas medidas de política económica.

Bibliografía

Burton, J. y Dukes, F. (eds.). (1990). Conflict: practices in management, settlement and resolution. New York: St. Martin's Press.

Cornago, N. (2014). Repensar la diplomacia para un mundo global. En *Seminario teórico de relaciones internacionales kenneth weltz*. Conferencia realizada en la Universidad Pontifice de Madrid, España.

Cousins, N. (1986). Entrevista hecha a Norman Cousins. Parte 1. Open Vault 03/03/1996. Recuperado de http://openvault.wgbh.org/catalog/wp-na-29cf83-interview-with-norman-cousins-1986-1

Garce y Uña. (2007). Think Tanks y políticas públicas en Lationamérica: dinámicas globales y realidades regionales. Argentina: Prometeo.

Herbolzheimer, K. (2004). Diplomacia ciudadana en conflictos armados: el caso de Colombia, en *Revista futuros*, 2(8), 7.

Icaza, C. (1999). *La diplomacia contemporánea*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

La Porte, T. (2012). The impact of intermestic non-state actors on the conceptual framework of public diplomacy. *The hague journal of diplomacy*, 7(4), 24.

Martin, B. (1988). The limitations of bilateral peace treaties. *Social alternatives*. Recuperado de http://www.bmartin.cc/pubs/88sa.html

McDonald, D. L. (1996). *Multi-Track Diplomacy: a systems approach to peace*. West Hartford: Kumarian Press.

Montville, J. (1982) *Transnationalism and the role of track two diplomacy, in approaches to peace: an intelectual map*. Washington: Institute of Peace.

Nye, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.

Pría, M. (2008). Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana. en *Revista de relaciones internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, (101-102), 157-171. México: UNAM.

Rosales, S. (2004). Diplomacia ciudadana. *Revista futuros*, 2(7) Recuperado de http://revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro7/diplo_ch.doc

Rosenau, J. (2013). Governance in a new global order. En D., Held y A., McGrew (eds.). *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge, Gran Bretaña: Polity Press.

Rubio, R. (2014). La diplomacia pública: nuevos actores en un escenario nuevo. En E., Pérez, R., Rubio y J. Manfredi (eds.). *Diplomacia pública como reto de la política exterior.* Madrid, España: Escuela Diplomática.

Serbin, A. (2010). La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización. *Aldea mundo*, *15*, 29-40. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54322875004

Smith, G. y Naim, M. (2000). Altered states: globalization, sovereignty and governance. Canada: International Development Research Centre.

Valdés, R. y Loaeza, E. (1993) *Derecho diplomático y tratados. Terminología usual de las relaciones internacionales*, 3, 26. México: Editorial Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Velázquez, R. y Domínguez, R. (2013). Gobernanza global y sistema internacional: actores, normas e instituciones. En M., López, A., Mungaray, F., Quintana y R., Velázquez. *Gobernanza global en un mundo interconectado*. México: UABC/AMEI/UPAEP.

V.C. Kavaloski. (1990). Transnational Citizen Peacemaking as Nonviolent Action, *Peace and change*, *15*(2).

Wilstein, S. (1987). Laid-Back summitry: hot tub diplomacy takes the chill off east-west relations. *Los Angeles Times*. Recuperado de http://articles.latimes.com/1987-02-15/news/mn-3484_1_esalen-institute

7

Diplomacia tradicional: el cabildeo diplomático

José de Jesús López Almejo[1]

El cabildeo diplomático es un conjunto de estrategias de presión a las que recurren los agentes diplomáticos de un país en otro para influir las decisiones de un gobierno extranjero que más afectan al suyo. Como categoría analítica, éste se ubicaría en un área de estudios más amplia a la que históricamente se le conoce como diplomacia tradicional; ésa para la que Ernest Satow escribiera sus reflexiones en la obra clásica *Guide to diplomatic practice* en 1917, en aras de entenderla y explicarla. Para Satow, "la diplomacia es la aplicación de inteligencia y tacto para conducir relaciones oficiales entre gobiernos de Estados independientes, las cuales se extienden algunas veces también a sus relaciones con Estados vasallos" (1917:1). En ese contexto, es posible sostener que la diplomacia clásica contempla una dinámica institucional por medio de la cual los Estados conducen su interacción con otros.

[1] Profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Facultad de Economía y Relaciones Internacionales. Correo de contacto: jose.de.jesus.lopez.almejo@uabc.edu.mx. El autor agradece a Cinthia Gabriela Ramírez Fernández por su labor como asistente de investigación en este proyecto.

El concepto clásico de diplomacia permite identificar la manera en la que los gobiernos negocian y representan a sus Estados de forma institucional, al amparo de convenciones y tratados internacionales (1917:2-3).

Los documentos institucionales –cartas credenciales– originalmente conocidos como diplomas, que se otorgan a un representante de un Estado en el territorio de otro para reconocer oficialmente su labor de representación gubernamental, conforman la base que formaliza esta práctica de acuerdo con los cánones clásicos. Estos títulos se entregaban –y aún se entregan– a los grandes negociadores de los Estados con talentos específicos para defender y promover los intereses de su gobierno frente a otro (Satow, 1917). En su conjunto, como se dijo anteriormente, esto hace parte de lo que históricamente se conoce como la diplomacia tradicional. De ahí que los estudios centrados en ella se orienten hacia la interacción de los Estados en cuyas relaciones se observan los mecanismos institucionales de procedimientos, las normas que determinan sus prácticas, los tratados que regulan sus acuerdos, las negociaciones que impulsan sus intereses y las estrategias a las que los gobiernos recurren para influirse mutuamente.

Considerando la permanencia en el tiempo de esta estructura formal de prácticas, el objetivo del presente trabajo es explicar, no a la diplomacia tradicional en sí misma, sino una de las subáreas que la componen y a la que con frecuencia recurren los agentes diplomáticos para influir las decisiones de sus contrapartes en forma de negociaciones, pactos o presión estratégica: el cabildeo diplomático. La lógica de centrar este análisis en el cabildeo diplomático más que en la diplomacia en sí misma, obedece a la necesidad de entender que, en un ambiente político cambiante, existen estructuras funcionales que permanecen; explicar esa continuidad en el marco de constantes cambios amplía la comprensión de las dinámicas que caracterizan las relaciones entre gobiernos. De ahí que este capítulo esté dirigido a los agentes diplomáticos y consulares en funciones, a los politólogos, a los sociólogos y a los interesados en entender las relaciones internacionales desde esta práctica común de la vida cotidiana de la que poco se habla.

En la primera parte del presente capítulo se hace una revisión de la evolución política y jurídica del concepto cabildeo, se presentan sus principales características y el marco legal que regula su ejercicio. En un segundo momento se aborda un caso paradigmático de cabildeo diplomático, a partir del cual se pueden explicar otros tantos de características similares, pero de condiciones antecedentes distintas: el cabildeo del diplomático mexicano Matías Romero en Estados Unidos (EE. UU.) en el siglo XIX. En una tercera sección se hace un esbozo de las consideraciones finales y de las implicaciones académicas y prácticas de la reflexión plasmada en este capítulo.

Marco conceptual

Tanto las actividades de cabildeo como su figura jurídica ya se encuentran reguladas en países como Alemania, Canadá, Australia y México, por mencionar algunos. Sin embargo, el país que cuenta con la regulación más amplia en la materia es EE. UU. Con ello se evita en ese país que la práctica se convierta en tráfico de influencias o que se interprete de esa manera. Debido a ello, es importante revisar brevemente el marco regulatorio del cabildeo en este sistema legal para entender su figura, sus alcances y límites, así como lo que se persigue con ella, pues ha servido como ejemplo trascendental en el desarrollo de más regulaciones jurídicas en otros países, y porque lo que se legisla en Washington tiene un alcance mundial indirecto.

En EE. UU, se concibe al cabildeo como una práctica de presión a la que recurren los grupos de interés para influir en la administración pública sobre decisiones que le afectan a un individuo, a un grupo de empresarios o a gobiernos extranjeros (Lowery, 2007:31). Dicha actividad goza de protección legal al más alto nivel, pues la Primera Enmienda Constitucional otorga el derecho de petición al pueblo estadounidense sobre sus gobernantes (Enmiendas Constitucionales de Estados Unidos, 1992). De acuerdo con Jefrey H. Birnbaum, el término se utilizó por primera vez en EE. UU. en el año de 1829 durante la administración

del presidente Andrew Jackson. El concepto se refería a la actividad de los grupos de presión que buscaban privilegios en favor de importantes banqueros neoyorkinos (1992:319). El cabildeo se legisló por primera vez en 1876, cuando la Cámara Baja estableció mediante una resolución que los cabilderos tuvieran un registro de su actividad ante el secretariado de la Cámara (Greenwood y Clive, 1998:504).

El nombre genérico de esta actividad proviene de la Gran Bretaña en cuyo Parlamento, principalmente, en los vestíbulos o *lobbies* del edificio parlamentario, tanto periodistas como representantes de grupos de interés (entre ellos agentes diplomáticos), esperaban a los legisladores para externarles sus intereses y ejercer presión sobre ellos (Birnbaum, 1992:319). Debido a este origen conceptual, al cabildeo también se le conoce como *lobbying* o "hacer *lobby*", y a los cabilderos, quienes llevan a cabo la actividad, se les identifica también como lobistas.

En 1946, se creó la *Federal Regulation of Lobbying Act* en EE. UU. para normar el cabildeo en asuntos domésticos en el nivel parlamentario. En 1995, se aprobó también la *Lobbying Disclosure Act* (LDA, por sus siglas en inglés), para regular las actividades de presión dirigidas hacia casi todos los funcionarios del Congreso.[2] En 1998, se publicó la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, a la que le siguió en 2007 la *Honest Leaership and Open Government Act*, y la *Lobbying Disclosure Act Guidance* de 2010, para regular la presión que ejercían los grupos de interés sobre el poder ejecutivo en distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal (U. S. House of Representatives, 2010).

Un aspecto importante de la regulación del cabildeo en EE. UU. es que también permite que los grupos de interés extranjeros (gobiernos, sindicatos, empresas) promuevan sus agendas en ese país por medio del contrato de *lobbies* o de agencias de relaciones públicas estadounidenses. El marco legal para los cabilderos que representan o quieran promover los intereses de grupos extranjeros, especialmente los de

[2] Esto queda plasmado en la sección: 2. U.S.C. 1602 (4), cfr. la sección completa del Acta, en lo referente a la rama de legislativa.

otros gobiernos, es la *Foreign Agents Registration Act* (FARA), la cual fue creada en 1938 (U. S. Government, 2010:252). Estos cabilderos deben registrarse ante el Departamento de Justicia (22. U.S.C. 611 [b] y [c]) y tienen la obligación de presentar reportes sobre su actividad financiera y comercial (22. U.S.C. 612).

En lo tocante al cabildeo diplomático, cabe mencionar que la presión que realizan los agentes diplomáticos sobre los gobiernos frente a los que representan al suyo no se tipifica jurídicamente como cabildeo, pues se considera que hace parte de las actividades naturales que se desarrollan en el marco de la diplomacia tradicional de representación gubernamental, la cual ya está regulada en las convenciones internacionales sobre relaciones diplomáticas y consulares. Sin embargo, en el mundo de la academia se le llama cabildeo diplomático al conjunto de estrategias de presión a las que recurren los agentes diplomáticos de un país en otro para influir las decisiones de un gobierno extranjero pues, en su accionar cotidiano, incorporan también actividades del cabildeo tradicional, si bien no están sujetos ni a la LDA, ni a la FARA.

Al igual que otros grupos de interés, los agentes diplomáticos despliegan acciones estratégicas de cabildeo directo o indirecto, de anticipación o reacción y también pasivo. En palabras de González (2010), "se hace 'cabildeo'" para que se apruebe una ley o norma que me favorece; para que no se derogue una que me favorece; o para que se derogue una que me perjudica". O como también diría Enrique Escorza, exjefe de la Oficina de la Embajada Mexicana en Washington para las Relaciones con el Congreso: "1) hay cuestiones en las cuales no reaccionamos porque reacción supone un hecho consumado: cuando ya es ley; 2) hay otras en las cuales identificamos por dónde va el proyecto, y ahí es donde tienes que hacer labores para revertirlo, quitarlo, modificarlo, cambiarlo; 3) existen circunstancias en las que deliberadamente te interesa empujar algo" (Escorza, 2013).

Para el diplomático mexicano Astié-Burgos (2011), una estrategia adecuada debe contemplar hasta qué punto conviene o no movilizarse; en caso de que sea conveniente, se tiene que elaborar un conjunto de

argumentos políticos y filosóficos que puedan tener impacto positivo en la opinión pública; hay que seleccionar el blanco de ataque –es decir, los actores que se abordarán– pues serán los interlocutores válidos; y "evaluar hasta dónde es necesario trabajar solo o forjar coaliciones con otros cabilderos o grupos de interés" (Astié Burgos, 2011:199).

Con respecto al cabildeo directo, al que Astié-Burgos también denomina interno, éste se lleva a cabo frente al funcionario que se planea influir y se ejecuta en su ámbito de trabajo. Éste es el más utilizado pues se deriva del derecho de petición estipulado en la primera enmienda constitucional estadounidense, y se le considera el más efectivo (Astié-Burgos, 2011). Para que ello sea posible, el diplomático debe hacerse presente; es decir, residir en Washington DC para poder monitorear de cerca y sistemáticamente el avance del interés (Astié-Burgos, 2011). Al respecto, Christine Mahoney agrega que este tipo de cabildeo se ejecuta principalmente con la asistencia a audiencias públicas en el Congreso, "encuentros personales formales e informales con decisores, colaboración en la redacción del proyecto de ley o enmienda, envío de cartas y faxes, y hasta organizando seminarios y conferencias en los que el funcionario a influir participe como ponente" (Mahoney, 2008:127).

Por otro lado, se recurre al cabildeo indirecto para influir al funcionario-*target* fuera de su ámbito laboral y con apoyo de la movilización de las bases. Se incluye a movimientos sociales y a la opinión pública para movilizar a los votantes que pudieran ser afectados por una ley para ejercer presión sobre los decisores, pues es bien sabido que los funcionarios estadounidenses responden más a sus *constituencies* que a la presión externa directa (Peters, Förster y Koechlin, 2009). La red diplomático-consular mexicana en EE. UU. a menudo organiza eventos con líderes migrantes que cuentan con doble nacionalidad, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con los que delinean estrategias de empoderamiento conjunto frente al gobierno estadounidense (López, 2015).

En ese sentido, aunque menospreciado –pues la narrativa dominante destaca una posición mexicana pasiva frente al gobierno de EE. UU.–, el cabildeo mexicano a pesar de ser discreto, según Alan Kni-

ght (1997), ha estado presente como una antigua práctica de la tradición diplomática. El caso paradigmático de cabildeo diplomático frente al gobierno estadounidense –y que fungió además como el antecedente principal de estas estrategias para la diplomacia mexicana– lo representa Matías Romero, quien lo desarrollara por primera vez en su cargo de Ministro Extraordinario y Plenipotenciario de México en Washington, al gestionar de manera consistente y a través de la implementación de diversas estrategias frente al de Abraham Lincoln en 1863, que EE. UU. ayudara a México a terminar con la invasión francesa que tuvo lugar de 1862 a 1867 (Schoonover, 1986). A continuación, se explica el caso y por qué se considera paradigmático.

Matías Romero: paradigma del cabildeo diplomático mexicano en Estados Unidos

El cabildeo diplomático de Matías Romero es relevante como caso de estudio porque combina estrategias de presión de cabildeo directo o indirecto, de anticipación y de reacción. En sus estrategias de influencia, Matías Romero contemplaba hasta qué punto convenía o no movilizarse y elaboraba sus argumentos políticos y filosóficos hasta que tuvieran un impacto positivo en la opinión pública. De esta manera, Matías Romero seleccionaba cuidadosamente el blanco de ataque en función de que, como interlocutores válidos ante el gremio político estadounidense, las gestiones frente a los funcionarios que cabildeaba surtieran un efecto exponencial Schoonover, (1986:12-13).

Los retos a los que se enfrentó Matías Romero fueron, por un lado, la inacción inicial del Departamento de Estado de EE. UU. para hacer valer la Doctrina Monroe, en cuanto a la expulsión del ejército francés del territorio mexicano y, por otro lado, evitar que EE. UU. invadiera México a raíz del caso Cutting. Como se recordará, el presidente estadounidense James Monroe, había estipulado desde diciembre de 1823 que EE. UU. consideraría toda invasión militar de las potencias extracontinentales (específicamente europeas) en este hemisferio,

como peligroso para la paz y la seguridad, y que su gobierno haría lo que estuviera a su alcance para repeler la agresión. Esta doctrina resume el lema histórico de "América para los americanos", cuyo pensamiento determinó las líneas de la narrativa estadounidense en materia de su política exterior hacia el continente (Adams, 1914). En el caso concreto de la invasión francesa a México, EE. UU. tardó en condenarla y repelerla, al menos cuatro años, debido a que el vecino del norte se encontraba sumido en su propia guerra civil. En ella se enfrentaban los sureños confederados contra los norteños de la Unión, lucha que se prolongó de 1861 a 1865 (Austin, 2010).

A pesar de ello, Matías Romero recurrió a la política de presión contra el secretario del Departamento de Estado de la época, William Seward, en cerca de cincuenta encuentros personales, para que accediera a ayudar a México a liberarse de Francia (Goldwert, 1965). Aunado a ello, "el diplomático mexicano realizó también una intensa campaña de gestión ante ambas Cámaras del Congreso estadounidense, así como ante otras dependencias del poder ejecutivo, incluido el presidente Abraham Lincoln a quien la exponía con detalle las ventajas para EE. UU. de expulsar al ejército francés de México" (Schoonover, 1986:9). La presión política de Matías Romero se vio acompañada también de artículos y ensayos escritos por él mismo, así como de la repartición de folletos, informes, panfletos y datos estadísticos en universidades y lugares de concentración de intelectuales sobre la situación de México para generar una opinión favorable en el seno de la sociedad estadounidense (Schoonover, 1986). En este contexto, el vecino del norte cedió a la presión del mexicano una vez terminada su Guerra de Secesión, a pesar de la muerte de Abraham Lincoln y en 1867 bajo la presión estadounidense de la administración de Ulysses S. Grant, Napoleón III ordenó la retirada del ejército francés de México, dejando a su suerte al emperador Maximiliano, quien posteriormente sería fusilado en Querétaro en junio de ese mismo año (Hardy, 2008).

La segunda gran intervención que ilustra la eficacia del cabildeo diplomático de Matías Romero en EE. UU., lo representa el hecho de haber

evitado la guerra que se preparaba contra México en ese país en 1888, como consecuencia del ultimátum presentado por el gobierno del presidente Stephen G. Cleveland contra el de Porfirio Díaz por el caso Cutting. Augustus K. Cutting, periodista estadounidense, fundador del periódico *El centinela en paso del norte,* fue detenido y encarcelado por las autoridades de Chihuahua por habérsele comprobado actos de difamación contra Emigdio Medina, periodista mexicano, creador de la *Revista Internacional*, quien le representaba una fuerte competencia (Scott, 2007:30). Cuando las autoridades estadounidenses se enteraron del caso, el gobierno de Cleveland amenazó al de Díaz con hacerle la guerra si no respetaba los derechos de los ciudadanos estadounidenses en México, presión que se intensificó ante los grupos expansionistas que buscaban el pretexto ideal para entrar en otra guerra contra México (Scott, 2007). Sin embargo, el presidente Díaz no cedió, confiando en gran medida en el trabajo de Romero en Washington para invertir la situación.

Cuando la coacción estaba en su punto más álgido, Romero distribuyó en EE. UU. alrededor de 5 mil folletos en los que mostraba la postura oficial de México, en los que se destacaba el respeto del gobierno federal hacia las leyes locales de la entidad de Chihuahua, y en el trato respetuoso que se le había dado al periodista Cutting, para informar a la sociedad estadounidense en año electoral, la versión mexicana y evitar así la guerra impulsada por Cleveland, la cual parecía inminente de haber tenido respaldo entre líderes de opinión pública.[3]

Aún no se ha comprobado si el hecho de que Matías Romero evidenciara públicamente que la guerra que Cleveland preparaba contra México tenía fines electorales, haya incidido en su derrota para la reelección a la presidencia de ese país, pero lo que sí quedó claro fue que Matías

[3] Cutting de manera flagrante había reincidido en su conducta difamatoria contra Medina, y de forma irrespetuosa había rechazado cualquier garantía mexicana para alcanzar su libertad bajo fianza, intentando con su conducta que los halcones intervencionistas del gobierno de Cleveland justificaran en este acto otra guerra contra México.

Romero combatió de forma dinámica el estereotipo que sobre México se tenía en el seno de la sociedad estadounidense en los más altos niveles. Gracias también a la solidaridad de José Martí y del *New York Herald* con Matías Romero, se logró frenar la campaña mediática contra el gobierno mexicano y desincentivar el respaldo popular a una guerra.

En este sentido, el ejemplo que dejó Matías Romero fue que edificar una buena imagen de México en el exterior y, principalmente, frente a la sociedad del vecino país del norte para gestionar los intereses mexicanos frente al gobierno estadounidense, era clave para el éxito de su cabildeo y para alcanzar sus objetivos. Aunque pudiera pensarse que Matías Romero, en su calidad de representante del gobierno mexicano, simplemente realizaba relaciones diplomáticas (negociación y persuasión "oficial") realmente hacía cabildeo pues se valió de la simpatía de los mismos sectores progresistas de la sociedad estadounidense que no veían con malos ojos a México para lograr su apoyo y presionar a las estructuras de gobierno del vecino país del norte. Si se considera que, en esa época, ni la presencia ni la influencia de las comunidades mexicanas eran tan fuertes como lo son en la actualidad, y que la actividad de cabildeo no estaba tan arraigada aún en la práctica cotidiana mexicana, tiene mayor mérito su trabajo. A eso se debe que cuando en 1898 se elevó el rango de la representación diplomática al nivel de embajada, se designó a Matías Romero como el primer embajador mexicano en EE. UU. (Cosío, 1959:422).

Consideraciones finales

El de Matías Romero no es el único caso de cabildeo diplomático exitoso, pero sí el primero y el que marcó la pauta en el accionar de cómo los agentes diplomáticos, en el marco de la diplomacia tradicional, pueden influir las decisiones políticas del gobierno extranjero que más les afectan a sus países. En un contexto en el que la práctica del cabildeo no estaba tan arraigada en EE. UU., Matías Romero recurrió a una amplia gama de estrategias –similares a las que desarrollan los cabilderos

profesionales al servicio de algún grupo de interés– para que sus *targets*[4] tomaran decisiones en favor de México en las más altas esferas de la política estadounidense, como se expuso en el primero de los casos mencionados, o que no decidieran nada en contra de México, como se ilustra en el segundo de los ejemplos.

Como se dijo anteriormente, el de Matías Romero puede considerarse como un caso paradigmático de cabildeo, pues éste influyó estratégicamente en las decisiones estadounidenses en lo tocante a México: contemplaba hasta qué punto convenía o no movilizarse, elaboraba argumentos políticos y filosóficos contundentes apegados a la narrativa dominante entre la opinión pública estadounidense y se apoyaba en otros actores influyentes para fortalecer el eco de sus propuestas. Matías Romero seleccionaba cuidadosamente el blanco de ataque en función de que los funcionarios a los que cabildeaba tuvieran un papel clave en el gobierno estadounidense para que el éxito de sus gestiones surtiera un efecto exponencial. De ahí que EE. UU. ejerciera presión en 1867 para que el ejército francés ser retirara de México, y de que la guerra que Cleveland preparaba contra el gobierno de Porfirio Díaz, en época electoral, no tuviera éxito.

En lo tocante a las implicaciones prácticas de este capítulo, es importante señalar que los cuerpos diplomáticos contemporáneos necesitan repensar el papel de su labor cotidiana, y recordar que hace más de cien años, un innovador agente diplomático no sólo dedicaba su tiempo a seguir las formas que su papel como representante le exigían. Por el contrario, el caso de Matías Romero ilustra cómo una buena práctica diplomática promotora de intereses concretos, activa, reactiva y anticipativa, puede ser muy útil a su gobierno en contextos turbulentos de constantes cambios. En lo tocante a las implicaciones para la academia de este análisis, valga señalar que cuando se matiza un tema tan amplio y general, como el de la diplomacia tradicional,

4 La traducción correcta de *targets* en este contexto sería "blancos de ataque o de cabildeo", refiriéndose a los congresistas.

y se identifica en su interior la importancia de alguno de sus componentes –el cabildeo diplomático–, aumenta de manera sistemática la capacidad explicativa de una práctica cotidiana, como se ilustró a lo largo del capítulo.

Bibliografía

22. U.S.C. 611 (b) y (c).

22. U.S.C. 612.

Adams, C. (1914). *Origin of the Monroe Doctrine*. Washington: Houghton Mifflin.

Astié-Burgos, W. (2011). *Lobby y democracia. "Lo positivo y lo negativo del cabildeo. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional. Las técnicas del cabildeo"*. México: Siglo XXI Editores.

Austin, S. (2010). *Handbook Texas Online*. State University. Recuperado el 01 de febrero de 2014, de http://tides.sfasu.edu/teachers/HOT/CivilWar.htm

Birnbaum, J. (1992). *Lobbyists: "Why the Bad Rap?"* NY: American Enterprise.

Cosío, E. (1959). *El Diario de Matías Romero* . México : El Colegio de México.

Enmiendas Constitucionales de Estados Unidos. (1992). Recuperado el 16 de 11 de 2015, de Primera Enmienda Constitucional: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-10-2.pdf

Escorza, E. (03 de octubre de 2013). Relaciones México con el Congreso de EEUU. (J. López, Entrevistador).

Goldwert, M. (1965). Matías Romero and Congressional Opposition to Seward's Policy Toward the French Intervention in Mexico. *Academy of American Franciscan History, 22*(1).

González, F. (2010). Las tres fases del cabildeo. Recuperado de http://www.infosol.com.mx/espacio/Articulos/Desde_la_Investigacion/Las-Tres-Fases-Cabildeo.html#.WrrRIC7waM8

Greenwood J. y Clive. T. (1998). Introduction: Regulating Lobbying in the Western World. *Parliamentary Affairs, 51*(4). Recuperado de http://dx.doi.org/10.1093/pa/51.4.487

Hardy, W. (2008). South of the Border: Ulysses S. Grant and the French Intervention. *Civil War History, 54*(1).

Knight, A. (1997). Dealing with the American Political System: An Historical Overview 1910-1995. En R. d. Velasco, *Bridging the Border* (1-31). Roman & Littlefield.

López, J. (2015). *La influencia de abajo hacia arriba: "El cabildeo de los Estados y las diásporas en Estados Unidos"*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Lowery, D. (January de 2007). Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. *Leiden, Polity, 39*(1).

Mahoney, C. (2008). *Brussels Versus the Beltway: "Advocacy in the United States and the European Union"*. Washington DC: Georgetown University Press.

Peters, Anne (et. al). (2009). *Towards non-state actors as effective, legitimate, and accountable standard setters.* Switzerland: Basel Institute on Governance.

Satow, E. (1917). *A Guide to Diplomatic Practice.* London: Longmans, Green and Co. LTD. Recuperado de https://archive.org/stream/guidetodiplomati00satouoft#page/n7/mode/2up

Schoonover, T. (1986). *Mexican Lobby: Matias Romero in Washington, 1861-1867*. Kentucky: University Press of Kentucky.

Scott, K. (2007). *Yellowstone Denied.* Oklahoma: University of Oklahoma State Press. Recuperado el mayo de 2017, de http://scholarworks.montana.edu/xmlui/bitstream/handle/1/3509/KAS_TW_60_8_Earp.pdf?sequence=1

U. S. House of Representatives. (2010). *Lobbying Disclosure Act Guidance*. Recuperado de http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

8

Diplomacia pública

Rafael Velázquez Flores[1]
Teresa De Jesús Laguna Meraz[2]

En una concepción contemporánea, la diplomacia es un proceso que utiliza mecanismos no coercitivos desplegados por un actor internacional para alcanzar sus objetivos de política exterior. En la actualidad, este actor puede estar asociado a un Estado, una corporación multinacional, una ONG, o cualquier otro actor en el escenario mundial que

---

1 Es profesor-investigador en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEYRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Ha ocupado diversos cargos académico-administrativos y ha impartido clases en varias universidades del país y del extranjero. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el periodo 2015-2017. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Correo de contacto: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

2 Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es maestra en Estudios del Desarrollo Global por la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC. Fue asistente de la Dirección de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE.

es capaz de gestionar en el entorno internacional. La diplomacia tradicional es concebida como un instrumento para operar las relaciones internacionales de los Estados y es una actividad ejecutada por un gobierno que está dirigida a otro. A partir del fin de la Primera Guerra Mundial y con particular énfasis después de la Segunda, la aparición de nuevos actores influyó sustancialmente en las relaciones internacionales. Ello dio origen a diferentes tipos de diplomacia de acuerdo a la naturaleza del actor. Así, la rama legislativa desarrolló la diplomacia parlamentaria; los gobiernos locales acuñaron la paradiplomacia; las organizaciones civiles impulsaron la diplomacia ciudadana, entre otras categorías. En este contexto surgió la diplomacia pública, que representa la actividad desplegada por un gobierno hacia la sociedad de otro país.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es introducir a los interesados en las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política en el estudio de la diplomacia pública, un concepto relativamente novedoso en la literatura especializada. El texto está dividido en dos partes. La primera describe el origen del término, establece su alcance y naturaleza, e identifica sus principales objetivos. La segunda sección analiza el caso de la diplomacia pública mexicana, primero con algunos antecedentes y después con su estado actual.

La diplomacia pública: origen y naturaleza

En sus orígenes, la diplomacia tradicional era un asunto exclusivo de las élites de gobierno y era un tema prácticamente desconocido para la sociedad en general. No obstante, surgió un particular interés cuando cayó bajo el escrutinio de los medios de comunicación y la opinión pública. Entonces el objetivo era hacer públicos los arreglos cupulares y la demanda social fue la promoción de los intereses de los ciudadanos en la arena internacional. Este rasgo también fue fundamental en la aparición de la diplomacia pública. En este contexto, esta primera parte busca identificar el surgimiento de la diplomacia pública, así

como su naturaleza y alcance. También presenta una discusión entre la diplomacia tradicional y la pública. Finalmente identifica los principales objetivos e instrumentos de esta actividad.

Origen de la diplomacia pública

La diplomacia pública surge esencialmente en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El objetivo principal de esta actividad era generar, en sociedades externas, una imagen positiva del capitalismo en el marco de la confrontación entre el este y el oeste. Es decir, el fin principal era crear condiciones ideológicas para evitar la expansión del comunismo. Para ello, el gobierno estadounidense creó diferentes mecanismos de comunicación para hacer promoción y propaganda en otras sociedades sobre las bondades del sistema capitalista y así ganar adeptos. Por lo tanto, esta actividad sentó las bases de lo que sería más tarde la diplomacia pública.

En los años sesenta del siglo xx, Guillón (2008) desarrolló el concepto de diplomacia pública, el cual abarca dimensiones de las relaciones internacionales que van más allá de la diplomacia tradicional y que tiene repercusiones en la formación y ejecución de la política exterior de los Estados a través del flujo trasnacional de información e ideas a través de la opinión pública. Especialmente, el término fue considerado esencial durante la Guerra Fría, debido al dominio de campañas para obtener el apoyo en el delicado balance de armas nucleares y la batalla ideológica de corazones y mentes. Como consecuencia, la diplomacia pública se volvió un referente en los estudios asociados a los recursos de las potencias y de otros Estados con la finalidad de alcanzar metas internacionales.

Con el fin de la Guerra Fría, la agenda internacional se modificó sustancialmente. Los temas de alta política (seguridad, armamentismo, expansión comunista, etc.) dejaron de ser la principal prioridad. Entonces los temas de la baja política (derechos humanos, medio ambiente y energía, migración, comercio y finanzas, etc.) empezaron a

proyectar mayor relevancia. En este marco, diferentes actores no estatales aumentaron su importancia en el sistema internacional. A la sazón, la opinión pública, los medios de comunicación y las organizaciones civiles tuvieron mayor relevancia para las relaciones internacionales. Por ello, los gobiernos pusieron mayor atención en establecer un vínculo que les permitiera influir en su visión del mundo y así poder tener una mayor penetración en esas sociedades. Entonces la diplomacia pública empezó a tener un auge más destacado.

Una nueva fase en el desarrollo de la diplomacia pública comenzó después del 11 de septiembre de 2001. A partir de esta fecha, esta actividad tuvo que someterse a los ajustes de un nuevo panorama de las relaciones internacionales conformada por el fin de la Guerra Fría, la era de la información y las redes sociales, el incremento del extremismo terrorista, y la proliferación nuclear. El concepto desarrollado por Guillón (2008) reflejaba algo que había estado presente en la interacción de los diversos actores internacionales a través de la capacidad de comunicación y el establecimiento de alianzas en la escena global.

Los actores en esta actividad van desde los gobiernos regionales, las multinacionales, las ONG, los lobbies, las ciudades y los individuos, hasta las multinacionales, que involucran la participación tanto de instituciones públicas y, sobre todo, a miles de actores privados con presencia fuera de las fronteras. De esta forma, los gobiernos ejercen la diplomacia pública a través de diversos actores y elementos que son capaces de influir en públicos extranjeros. Éstos a su vez tienen la posibilidad de ejercer presión sobre sus gobiernos para adoptar diversas políticas hacia los países que emplean la diplomacia pública, convirtiéndolos en actores activos de la misma. Este proceso es posible gracias al entendimiento de culturas, actitudes y comportamientos; la construcción y el manejo de las relaciones, así como la influencia en opiniones y acciones que son capaces de alcanzar intereses y objetivos de los Estados.

Tanto los gobiernos como los actores no estatales despliegan una amplia gama de instrumentos persuasivos, cooperativos y coercitivos

en una gran variedad de circunstancias, por lo cual, la diplomacia pública es considerada como un estudio interdisciplinario que integra diversas percepciones. Debido lo anterior, esta herramienta es capaz de describir una mezcla de actividades mediante la cual, gobiernos, grupos e individuos comprenden actitudes, culturas y entornos mediados; acoplan el diálogo entre personas e instituciones, asesoran a los líderes políticos sobre las implicaciones de las políticas en la opinión pública, así como en actitudes y comportamiento a través de la persuasión.

El alcance y naturaleza de la diplomacia pública

En general, la investigación en diplomacia pública está basada en diversas disciplinas y conceptos. No obstante, enfatiza el interés por la teoría de la identidad y el constructivismo, la estructura de los medios y la comunicación política, la gobernanza y el poder, así como elementos de la diplomacia tradicional que buscan implicar las relaciones entre actores estatales y no estatales. En consecuencia, como surgimiento en el campo académico, la diplomacia pública invita a dos reflexiones. La primera está relacionada a la evolución y disputa de su significado, puesto que no existe un consenso sobre los límites analíticos. La segunda preocupación evoca al interés que actualmente tienen los académicos en la diplomacia pública y al reconocimiento del valor de la academia en el desarrollo de la misma.

En la actualidad, existe una carencia de intentos serios para formular un paradigma de diplomacia pública. Las áreas sugeridas entre los académicos radican en incluir la política mundial, el orden global y la política exterior, pero incluso éstas padecen de algunas debilidades teóricas y metodológicas. No obstante, algunos académicos sugieren paradigmas asociados a la comunicación entre el poder internacional y la opinión pública nacional.

Otro paradigma considera a la diplomacia pública dentro del contexto de la comunicación basada en el orden mundial y la polarización

de los efectos de la globalización. Por último, existe la discusión para tratar efectivamente con las problemáticas globales como el terrorismo o la degradación ambiental. Independientemente de lo anterior, para algunos académicos, la diplomacia del siglo XXI será cada vez más diplomacia pública al ser necesaria una colaboración cercana entre los gobiernos, ONG e individuos.

Por otra parte, existen modelos para el desarrollo de conocimiento en diplomacia pública. Gilboa (2008) sugiere tres que emplean como variables a los grandes actores, iniciadores, metas, tipos de medios de comunicación y técnicas. En el primer modelo, *Basic Cold War,* parte del origen de la diplomacia pública en la Guerra Fría cuando los Estados usaban medios de comunicación propios en sus relaciones antagonistas para alcanzar resultados a largo plazo en sociedades extranjeras. El supuesto radicaba en que, si la opinión pública en una sociedad objetivo era persuadida para aceptar una imagen favorable, esta opinión ejercería presión en su gobierno para cambiar actitudes hostiles y políticas. El modelo *Nonstate Transnational* es un concepto teórico diseñado para investigar las actividades de diplomacia pública de grupos, ONG e individuos que la utilizan a través de las fronteras nacionales. Como tercer modelo, el *Domestic PR* sugiere que los gobiernos, además de usar sus medios, contratan agencias de relaciones públicas, *lobbyists* o establecen grupos de apoyo local en países objetivos para alcanzar metas.

Para Gilboa (2008), los modelos de comunicación constituyen también una herramienta importante. Por ejemplo, el *Cascading Activation Model* provee una aproximación para conectar la política, los medios de información y la opinión pública. Asimismo, este modelo sugiere que los actores y los medios de comunicación están comprometidos para dar forma a las estructuras que llegan al público a través de los medios de comunicación, ejerciendo así una influencia sobre la opinión pública. El modelo sostiene también que algunos actores tienen más poder que otros para influir en los públicos, por lo que éste es capaz de identificar y saber cómo afectan los medios de comunicación a la política exterior, especialmente en la influencia que tiene en las

élites y medios de comunicación extranjeros. De esta forma, el proceso de comunicación asociado a la *diplomacia pública* es considerado como una herramienta de política exterior, indispensable para realizar proyectos y ejecutar planes en el contexto internacional. Por otra parte, la revolución de la información permite también que actores con intereses y estructuras diversas, aunque no sean poderosos según el estándar tradicional, desplieguen un *soft power* que logra asumir, en ocasiones, las funciones de los Estados en materia de política exterior.

Asimismo, existen modelos clásicos de Relaciones Públicas que algunos teóricos consideran que pueden extenderse a la diplomacia pública. Estos son clasificados de acuerdo con el principio de dirección, unilateral o bilateral y en relación al propósito simétrico o asimétrico, las cuales son desarrolladas a través de las dimensiones de la ética y los canales de comunicación.

Tabla 1. Un análisis marco sobre *diplomacia pública*

Alcance	Corto
Tiempo	Horas/días
Propósito	Reactiva
Medios de comunicación/opinión pública	Manejo de noticias
Gobierno	Estrechamente vinculado
Instrumento de diplomacia pública	Defensoría; radiodifusión internacional; "Cyber" diplomacia pública

Mediano	Largo
Semanas/meses	Años
Proactiva	Relación
Comunicación estratégica	Construcción de condiciones favorables
Parcialmente vinculado	Remotamente vinculado
Relaciones públicas internacionales; diplomacia corporativa; "Diáspora" diplomacia pública	Diplomacia cultural; intercambios; marca-nación

Fuente: Eytan Gilboa "Searching for a Theory of Public Diplomacy", p. 110.

En la tabla anterior, Gilboa (2008) enfatiza las brechas que existen entre ellas. Por ejemplo, la radiodifusión internacional y la diplomacia cultural reciben más atención, tanto de los académicos como de los practicantes en contraste con aquellas relacionadas con los intercambios, o la marca-nación. Por su parte, la diplomacia pública asociada a las ONG, a los corporativos, a la informática o a las diásporas ha sido relativamente ignorada por ambos sectores.

Con base en lo anterior, la voz más potente de un actor internacional no es lo que dice, sino lo que hace, puesto que hasta la mejor diplomacia pública no puede sustituir a una mala política. Es por ello que el vínculo más importante de esta herramienta es el que conecta la investigación con la elaboración de las políticas públicas, al mismo tiempo que garantiza que el impacto de las decisiones de un actor sobre la opinión extranjera y por lo tanto, del proceso de la política exterior.

La diplomacia tradicional vs. la diplomacia pública

Al igual que el enfoque constructivista, la diplomacia tradicional enfatiza la disolución del poder unilateral y acentúa la capacidad de articular decisiones en red. Al mismo tiempo, destaca la construcción social basada en la credibilidad, la confianza y la reputación que convergen en la capacidad de liderazgo y la influencia de los actores. Por otra parte, la diplomacia pública sugiere la adaptación a los nuevos cambios que envuelve al servicio exterior, las embajadas y otros actores sujetos del conocimiento diplomático a través de los elementos asociados a la escucha, la defensoría, la diplomacia cultural, la diplomacia de intercambio o la radiodifusión internacional.

Los conceptos anteriores permiten apreciar una distinción básica entre la diplomacia tradicional y la diplomacia pública, aún cuando en ésta última existe entre los académicos una disputa en relación a su significado o bien, para ciertos Estados, ésta siga el modelo de la diplomacia tradicional. En el caso de la primera, Nancy Snow considera que es una relación asimétrica en la que los gobiernos de los Estados, así

como, los expertos en asuntos internacionales, fungen como actores oficiales ante un público pasivo que tiene como objetivo la comprensión unilateral sin considerar un cambio de comportamiento.

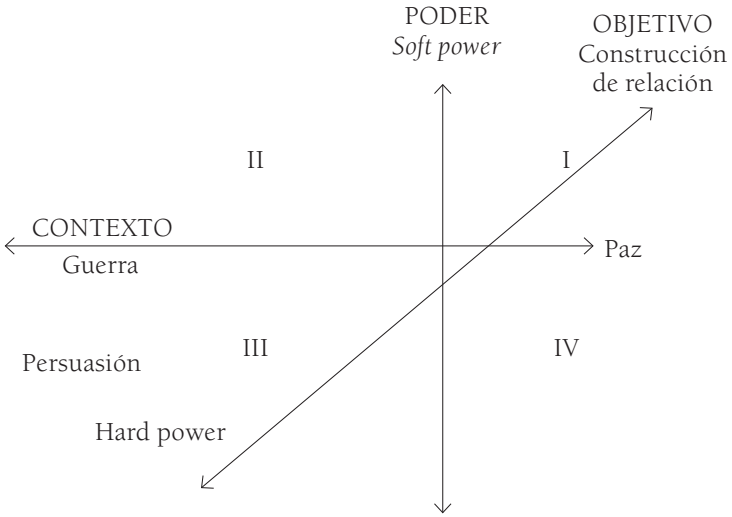
Por su parte, la diplomacia pública establece una relación simétrica a través de los medios de comunicación. Los actores, por lo general, profesionales que no son agentes oficiales de los Estados y que no se identifican con la política exterior, como una selección deportiva, un artista o una empresa, son capaces de establecer un diálogo de mutuo entendimiento ante un público activo en la que se espera exista un cambio de conducta o comportamiento a través del tiempo, enriquecido por la reconsideración y la renovación de la opinión pública.

A esta concepción es relevante agregar que, en la actualidad, gracias a las sociedades democráticas, los votantes influyen en la política. En consecuencia, para persuadir a los líderes de otras naciones y para que sus parlamentos apoyen las políticas de un Estado es necesario persuadir a sus públicos, incluso en aquellas sociedades no democráticas y autoritarias, puesto que los programas de diplomacia pública han demostrado ser efectivos para influir en las percepciones del público. Asimismo, en la era de la globalización, tanto los públicos y sus opiniones son cada vez más importantes debido a que los juicios formados sobre las tendencias mundiales dependen de la comprensión de la dinámica social y cultural tanto al interior como al exterior de los Estados. Al mismo tiempo, es necesario considerar que la sociedad civil, las artes y las comunidades educativas actúan como intermediarios cruciales con contrapartes en otras naciones.

En consecuencia, el concepto señalado anteriormente es asociado a un proceso de comunicación que evoca a la acción, a una mirada de nueva cuenta a las instituciones de diplomacia pública, a la realización de esfuerzos mayores para encontrar la verdad, el incremento de los intercambios, escuchar y aprender de otros, a trabajar más cerca del sector privado, así como, a entender otras culturas e involucrarse con el mundo a través de diversas estrategias. De esta forma, la comunicación estratégica para Nye (2014) forma parte de una de las tres dimensiones

de la diplomacia pública, a la cual agrega, la comunicación cotidiana que explica el contexto doméstico y exterior de las decisiones políticas; así como el desarrollo de relaciones a largo plazo con individuos clave que utilizan becas, intercambios, entrenamiento, seminarios, conferencias y el acceso a medios de comunicación para entablar relaciones entre las naciones.

Figura 1. Dimensiones de la *diplomacia pública*



Fuente: Elaboración propia con base en Gyorgy Szondi. "Public diplomacy and nation branding: conceptual similarities and differences".

La figura anterior muestra tres dimensiones atribuidas a la diplomacia pública. Éstas enfatizan el proceso de comunicación entre los actores internacionales. En el eje de las abscisas es posible observar el contexto o la condición de la relación que existe entre los actores. El eje de las ordenadas considera la dimensión del poder como la habilidad de obtener de otros lo que uno desea. Asimismo, a través de estos ejes, los objetivos de la comunicación se desplazan en un rango que va desde la persuasión o la comunicación unilateral, hasta la comunicación bilateral o intersubjetiva.

Con base en la información anterior, el primer cuadrante comprende una diplomacia pública contemporánea asociada a la paz y a la creación de percepciones a través de la construcción y el mantenimiento de relaciones simétricas, el diálogo, la investigación científica, las ideas, valores y la colaboración de públicos definidos en un marco histórico y cultural. El tercer cuadrante considera elementos de una diplomacia pública tradicional asociado a las relaciones de tensión y conflicto entre los Estados, en los cuales se espera un cambio de comportamiento a través de la persuasión y un diálogo unilateral. Los mensajes en este cuadrante son asociados a las ideologías, los intereses y la información a públicos generales son recibidos a través de medios tradicionales de comunicación. Adicionalmente, Szondi (2008) añade una cuarta dimensión relacionada con el tiempo en el que la *diplomacia pública* lleva a cabo sus objetivos, relacionada con el corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, el proceso de comunicación que evoca a la acción, involucra a la diplomacia pública a mirar de nueva cuenta a las instituciones, a la realización de esfuerzos para encontrar la verdad, al incremento de los intercambios, escuchar y aprender de otros, a trabajar cerca del sector privado, así como a entender otras culturas e involucrarse con el mundo a través de diversas estrategias. De esta forma, la comunicación estratégica para Nye (2014) forma parte de las dimensiones de la diplomacia pública, a la cual añade la comunicación cotidiana que explica el contexto doméstico y exterior de las decisiones políticas, en el corto y el mediano plazo. Asimismo, el desarrollo de relaciones a largo plazo con individuos clave que utilizan becas, intercambios, entrenamiento, seminarios, conferencias y el acceso a medios de comunicación para entablar relaciones entre las naciones.

Objetivos de la diplomacia pública

Para Nicholas Cull, los objetivos más importantes de la diplomacia pública son:

- Establecer relaciones entre un gobierno y la población de otro Estado.
- Persuadir a individuos cultivados dentro del público.
- Tomar en cuenta que no siempre es un intento inmediato de influir a un público extranjero.
- Puede considerar escuchar a un público extranjero y cambiar de enfoque como consecuencia de este intercambio.
- El contacto puede relacionarse con la imagen del actor internacional, pero también con la promoción de ideas.

Para lograr los objetivos anteriores, Melissen (2005) considera tres conceptos básicos. En primer lugar, establece similitudes con la propaganda debido a que ambas tratan de persuadir. Sin embargo, enfatiza que, a diferencia de la propaganda, la diplomacia pública considera la opinión de la gente. La marca-nación, en segundo lugar, hace una referencia a los esfuerzos conjuntos de una nación para promover y manejar su imagen en el extranjero, aunque ésta se limite a la realidad social de los Estados. Más que la venta o comercialización de ideas, las relaciones culturales en tercer lugar refieren una relación de mutualidad, el establecimiento de conexiones estables, generadoras de confianza y con resultados a largo plazo. Este objetivo no está limitado sólo al arte y a la cultura, ya que también incluyen términos de investigación, periodismo y el debate nacional.

Por otra parte, la diplomacia pública puede persuadir en gran variedad de objetivos como el diálogo político, el comercio y la inversión, al mismo tiempo permite establecer redes con grupos de la sociedad civil, etcétera. Sin embargo, es importante también considerar a las alianzas comerciales, la prevención de conflictos y la intervención militar como parte de los resultados que puede ofrecer la *diplomacia públic*a y que, por lo tanto, en ocasiones es tentador verla como otro simple instrumento de política exterior de los Estados.

Asimismo, a pesar de que la diplomacia pública, en el sentido más comúnmente utilizado, busca involucrar a actores del exterior, para el éxito de la misma, una condición esencial radica en el atractivo de las ideas y valores que un Estado representa a los actores dentro de éste.

En consecuencia, el Estado debe ser atractivo no solo para los extranjeros, sino también para los electorados nacionales, puesto que serán capaces de asociar sus acciones al exterior del Estado, a través de la promoción del *soft power*.

En la actualidad, aún cuando el Estado permanece en el centro del poder mundial, la aparición de nuevos actores que ejercen el poder de manera directa o indirecta a través de la información demanda los Estados a priorizar a la diplomacia pública como la primera línea de acción exterior. Debido a lo anterior, para Cull (2014) está confirmada la importancia perdurable de la diplomacia pública, especialmente si los diplomáticos están conscientes de las limitaciones de su oficio en la necesidad de pensar en términos de construcción de relaciones que transmitan ideas para la elaboración, ajuste y dirección de las políticas públicas hacia un futuro compartido.

Por otra parte, ante los cambios inherentes de la sociedad internacional, la diplomacia pública es quizás el mejor instrumento para acelerar el cambio en la manera, los usos y los objetivos de la diplomacia del siglo XXI. Este éxito radica en creer en su potencial, establecer un interés real y dedicarle tiempo, además de tener en cuenta que la escasez de recursos y los resultados a largo plazo deben ser considerados a la hora de aplicar estas políticas de diplomacia pública en las embajadas.

Finalmente, no se trata de enfrentar lo viejo con lo nuevo, sino de aprovechar las oportunidades de innovación tecnológica asociada por ejemplo a la inmediatez, la visibilidad y la interacción directa de los ciudadanos. Es por ello que, el mayor reto para los ministerios de relaciones exteriores radica en involucrar actores nacionales en la conducción de asuntos diplomáticos. Debido a lo anterior, el futuro de la diplomacia pública reforzada, robusta y eficaz debe estar encaminada en una combinación de herramientas tradicionales y nuevas con la finalidad de considerarla más allá de un simple accesorio de la diplomacia tradicional.

La diplomacia pública en México

Para México, la diplomacia pública no es un asunto novedoso. Los primeros intentos del gobierno por incidir en la opinión pública de otro país se dieron durante el periodo del presidente Porfirio Díaz. Como este personaje había llegado al poder a través de un golpe de Estado, Washington no lo reconoció. Para el mandatario mexicano, el reconocimiento estadounidense era fundamental para legitimarse, consolidarse en el poder e incrementar las oportunidades económicas de su administración. Los primeros intentos fallaron y Díaz tuvo que recurrir a una nueva estrategia: influir en la opinión pública estadounidense para que el gobierno lo reconociera. A lo anterior es posible añadir la visita de Díaz a diferentes ciudades de Estados Unidos al término de su primera gestión, lo que permitió establecer una relación personal con importantes políticos, periodistas e inversionistas estadounidenses. Como consecuencia, Díaz logró que el Congreso estadounidense sintiera el peso de los comerciantes y las empresas ferrocarrileras, los cuales a través de la llamada "conquista pacífica" buscaron expandir sus negocios en México. Al final, Díaz obtuvo el reconocimiento de parte de Estados Unidos gracias a su estrategia de influir en la opinión pública de ese país.

Durante la Revolución, México se aisló de los asuntos exteriores y, por lo tanto, no hubo una estrategia definida para hacer diplomacia pública. Sin embargo, Álvaro Obregón tuvo una experiencia similar a la de Díaz. Estados Unidos no lo reconocía hasta que garantizara la no retroactividad del artículo 27 de la nueva constitución que regresaba a la nación la posesión de la riqueza del subsuelo. Como habían obtenido sus concesiones para la explotación minera y petrolera antes de la Constitución de 1917, muchas empresas estadounidenses exigían no aplicar la nueva legislación para no afectar sus intereses. Ante la negativa de Washington, Obregón tuvo que recurrir al cabildeo entre los empresarios estadounidenses para convencer a la Casa Blanca de la conveniencia de reconocer a la administración de Obregón. Al final de cuentas, la

estrategia funcionó y más tarde México y Estados Unidos firmaban los Acuerdos de Bucareli de 1923, en los cuales México renunciaba a la retroactividad del artículo 27 constitucional. Casi inmediatamente después, el gobierno estadounidense reconoció a Obregón.

En la etapa previa a la Segunda Guerra Mundial y en el inicio de ésta, el gobierno de Lázaro Cárdenas inauguró una práctica relacionada con la diplomacia pública que le dio al país un alto prestigio: el otorgamiento del asilo a miles de perseguidos por las dictaduras en Europa. A partir de entonces, México se convirtió en un país oferente de refugio político en casi cualquier parte del mundo. Este hecho es importante para la diplomacia pública porque muchos expatriados regresaron a sus lugares de origen y promovieron una imagen positiva de México, lo que a la larga le ofrecía una especie de poder blando en sus negociaciones con esos países.

Durante la Guerra Fría, México mantuvo también una posición aislacionista puesto que no quería involucrarse en la lucha ideológica entre el oeste y el este. Por lo tanto, su actividad vinculada a la diplomacia pública fue muy limitada. Los gobiernos priistas defendían el principio de la No Intervención y, por esa razón, evitaban influir en la opinión pública de otros países. Incluso, México adoptó un modelo cerrado al comercio exterior, lo que también lo aislaba de tener interacción con empresarios de otros países. Sin embargo, en los años ochenta, el país experimentó varias crisis financieras que lo obligaron a modificar su modelo de desarrollo: de uno proteccionista a uno abierto completamente. Este cambio estructural obligó a la diplomacia mexicana a abrirse a otras estrategias también. Por ejemplo, México tuvo que entrar en contacto con empresarios y otros actores de otros países al darle un peso importante a la política económica exterior. Ahora, una estrategia significativa era firmar tratados de libre comercio. Para ello, los gobiernos priistas tuvieron que recurrir al cabildeo en las sociedades de otros países para lograr esos acuerdos. El ejemplo del TLCAN es muy significativo. La administración salinista invirtió varios millones de dólares para convencer a los congresistas estadounidenses para aprobar ese tratado.

En los años setenta y ochenta del siglo pasado, también ocurrió un fenómeno que impactó en el desarrollo de la diplomacia pública mexicana. Por la falta de oportunidades laborales, miles de connacionales tuvieron que buscar opciones de trabajo en Estados Unidos. El flujo de migrantes fue tan intenso que el gobierno mexicano tuvo que adoptar nuevas estrategias para atenderlos y protegerlos. Actualmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México cuenta con 50 consulados en territorio estadounidense para realizar dicha labor. El acercamiento con los migrantes mexicanos en Estados Unidos es un tipo de diplomacia pública porque ellos están en otro país. Sin embargo, técnicamente no lo es porque no son ciudadanos de otro país. Si nos basamos estrictamente en la definición de diplomacia pública (los vínculos de un gobierno con la sociedad de otro país), el vínculo del gobierno mexicano con sus connacionales en Estados Unidos no corresponde a esa categoría. No obstante, si México establece vínculos estrechos con las nuevas generaciones, entonces sí se trata de diplomacia pública. Un objetivo viejo de la política exterior de México es empoderar a los connacionales en Estados Unidos para influir positivamente en Washington y ello lleve a una relación bilateral de mayor cooperación y estabilidad.

La diplomacia pública mexicana en años recientes

En el año 2000, llegó al poder un nuevo partido político en México: el PAN. El candidato ganador, el conservador Vicente Fox, introdujo en la agenda de la política exterior un tema que en las administraciones priistas se vetaba: la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos en el mundo. Esta novedad implicó cambios importantes en la estrategia de México. Por ejemplo, la administración foxista organizó reuniones con disidentes cubanos en la isla y empezó a votar en organizaciones internacionales de derechos humanos en contra del régimen de Fidel Castro. El vínculo con la oposición cubana era una forma de diplomacia pública que buscaba la promoción de la democracia en otros países. Sin

embargo, el efecto fue demasiado negativo para la diplomacia mexicana porque esa posición derivó en crisis diplomáticas con Cuba y otros países y causó desprestigio de México en América Latina.

Por otro lado, Vicente Fox buscó desde el inicio de su administración la firma de un acuerdo con Estados Unidos para regularizar la situación migratoria de miles de mexicanos trabajando en ese país. Una estrategia fue crear una imagen positiva entre la sociedad estadounidense de la contribución de los migrantes a la economía estadounidense. Al final de cuentas, el objetivo no se logró; pero al menos la iniciativa reflejaba el interés de fortalecer a la diáspora mexicana en ese país para aumentar la capacidad de negociación diplomática de México frente al vecino del norte. Fox buscaba tener una mejor posición para potenciar la relación bilateral con el vecino. Un estrecho vínculo con los migrantes ayudaría a tal propósito.

El gobierno de Calderón mantuvo la misma agenda de democracia y derechos humanos pero sin llegar a crisis diplomáticas. Le quitó el énfasis migratorio a la agenda bilateral, pero introdujo, como tema principal, la guerra en contra de los grupos de narcotraficantes. En este asunto, la diplomacia pública mexicana estaba muy limitada. Lo único que se podía hacer era convencer a la sociedad estadounidense que la violencia y el tráfico ilegal de estupefacientes eran producto del alto consumo en ese país. También hubo intentos de promover la publicación en medios de comunicación nacionales y estadounidenses de mensajes que indicaban que las leyes muy laxas sobre la compra de armas agravaban el problema de violencia en México. Los resultados de esta estrategia fueron mínimos, pero por lo menos introdujeron en la opinión pública el debate.

En otro tema de la agenda calderonista de política exterior, hubo mayor oportunidad de realizar otro tipo de diplomacia pública. El presidente Calderón estuvo interesado personalmente en que México impulsara la agenda medioambiental. Por ello, su administración desplegó diversas actividades con organizaciones no gubernamentales alrededor del mundo. Incluso, el país fue sede de la COP16, que se reali-

zó en Cancún, Quintana Roo, en el año 2010, una reunión global para atender los problemas del medio ambiente.

En 2012 el PRI regresó a la presidencia de la República. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la administración de Enrique Peña Nieto proponía, por primera vez, el uso de la diplomacia pública como instrumento de política exterior. El documento planteaba que un objetivo era: "Definir agendas en materia de diplomacia pública y cultural que permitan mejorar la imagen de México en el exterior". El propósito de ello era incrementar los flujos de comercio, inversión y turismo para promover el desarrollo de México. Las estrategias propuestas eran:

- Impulsar la imagen de México en el exterior mediante una amplia estrategia de diplomacia pública y cultural.
- Promover que los mexicanos en el exterior contribuyan a la promoción de la imagen de México.
- Emplear la cultura como instrumento para la proyección de México en el mundo, con base en las fortalezas del país.
- Aprovechar los bienes culturales, entre ellos la lengua española y los productos de las industrias creativas, como instrumentos de intercambio diplomático, diálogo y cooperación.
- Impulsar los vínculos de los sectores cultural, científico y educativo mexicano con sus similares en Latinoamérica y otras regiones del mundo.

Como se puede apreciar, el PND planteaba una estrategia amplia e integral de diplomacia pública y cultural para el periodo 2013-2018. El propósito fundamental era mejorar la imagen del país en el exterior para aumentar su poder suave y alcanzar, con mayor facilidad, los objetivos de política exterior. Muchas embajadas y consulados mexicanos realizaron distintas labores de acercamiento al público en sus respectivos países. Las representaciones organizaban eventos culturales; se reunían con empresarios; establecían lazos con los medios de comunicación; dictaban conferencias en centros académicos sobre México; se contactaban con organizaciones de la sociedad civil; y, en general, establecían vínculos con los diferentes sectores sociales para promover las riquezas culturales,

económicas y turísticas del país. Sin embargo, no todas las misiones en el exterior lo hacían con la misma intensidad. Es decir, la estrategia no se ha socializado ampliamente. Además, el principal problema es que las oficinas carecen de un presupuesto amplio y suficiente para poder realizar actividades de diplomacia pública.

Por otra parte, el mismo PND esbozaba a la cooperación internacional para el desarrollo como un pilar de la acción externa de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. La iniciativa abría las puertas para una mayor vinculación con la sociedad en otros países porque, generalmente, el objetivo es hacer llegar a la población civil la ayuda que México puede ofrecer. En este aspecto, la SRE tuvo una intensa labor en el periodo, pero también fue insuficiente por falta de recursos económicos. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) realizó y coordinó diversas actividades para hacer llegar la asistencia a las personas que la necesitaban en otros países, ya sea por situaciones de riesgo, pobreza, enfermedades, carencia de servicios o desastres naturales. Estas acciones colaborativas impactan en una mejor imagen de México en el exterior y generan elementos de poder suave, muy necesarios para la política exterior de México.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto hubo una prioridad de diplomacia pública. La SRE desarrolló un programa para que estudiantes mexicanos pudieran realizar estudios en Estados Unidos y Canadá a través del proyecto 100 mil; pero al mismo tiempo hubo interés de atraer jóvenes de otros países para estudiar en universidades mexicanas. Esta labor es importante para la diplomacia pública porque cuando ellos regresan a sus países se encargan de proyectar una imagen positiva de México. Hay que recordar que en los años setenta y ochenta, muchos profesores de países latinoamericanos que tenían regímenes dictatoriales vinieron a México a enseñar en diversas universidades. Una vez que terminaron las dictaduras, esos docentes se regresaron agradecidos a su lugar de origen y ayudaron a mejorar la imagen de México. Por lo tanto, la educación es un vehículo sumamente importante para la diplomacia pública.

Casi al final del sexenio de Peña Nieto, ocurrió un hecho que hizo prender los focos rojos en la cancillería mexicana. La aparición de Donald Trump y su subsecuente llegada al poder hicieron que la SRE tuviera que desplegar mayores esfuerzos de diplomacia pública frente a la sociedad del país vecino. Debido a las fuertes críticas de Donald Trump a los migrantes y a su propuesta de construir un muro, los funcionarios de la cancillería organizaron en Estados Unidos un taller con cabilderos judíos para capacitar a los diplomáticos mexicanos en técnicas para ser más efectivos en la labor de *lobby*. Lo anterior indica que, en momentos coyunturales, el gobierno de México se preocupa por desarrollar estrategias de diplomacia pública.

Conclusiones

La diplomacia pública será clave en el futuro cercano para las relaciones internacionales. No sustituirá a la diplomacia tradicional, pero servirá de acompañamiento y complemento. En un mundo de creciente interdependencia y mayor interconexión, la importancia del público aumentará para los gobiernos de los países. Mantener el vínculo implicará varias cosas: la estabilidad de las relaciones entre las naciones; la promoción comercial y financiera; la atracción turística; la solución a problemas globales como el medio ambiente, la pobreza, las migraciones, el terrorismo; pero sobre todo para promover las relaciones pacíficas y evitar los conflictos. Hoy, la imagen internacional de un país es determinante para su política exterior. La diplomacia pública ayuda a generar prestigio. Estos factores son importantes para desarrollar elementos de poder suave y evitar el uso del poder duro. Ambos determinan la capacidad de negociación internacional de los Estados para alcanzar los objetivos de política exterior. Sin embargo, el mundo prefiere la proyección del poder suave.

En el caso de México, la diplomacia pública aumentará su importancia como instrumento de su política exterior en el futuro próximo. A pesar de que aparecen las palabras “diplomacia pública” en el Plan

Nacional de Desarrollo 2013-2018, México no tiene una estrategia definida e integral en la práctica. Algunas embajadas y consulados realizan actividades importantes de acercamiento a los actores sociales en sus países, pero esta actividad no es uniforme e intensa en todos los casos. Por ejemplo, muchas representaciones mexicanas no cuentan con un presupuesto amplio para realizar este tipo de actividades. Es necesario que el gobierno de México identifique esta realidad y le imprima una mayor prioridad a la diplomacia pública, que se puede convertir en un instrumento determinante para sus relaciones con el exterior.

Bibliografía

Astié-Burgos, W. (2011). *Lobby and democracy: Positive and negative lobbying.* México: Siglo XXI Editores.

Bátora, J. (2005). Public diplomacy in small and medium-sized states: Norway and Canada. *Discussion papers in diplomacy clingendae*.

Bruce, G. (2005). Public diplomacy and strategic communication: cultures, firewalls and imported norms. *The American Political Science Association*.

Bruce, G. (2008). Public diplomacy: sunrise of an academic field. *The annals of the American academy routledge*, 274-290.

Claver, M. (2014). Introducción la diplomacia pública como reto de la política exterior. *Seminario Madrid*, 7.

Cull, N. (2009). *Public diplomacy: lessons from the past.* Los Angeles: USC.

Cull, N. (2010). Public diplomacy: seven lessons for its future from its past. *Place branding and public diplomacy palgrave journals*, 11-17.

Curzio, L. (2017). *Orgullo y prejuicios. Reputación e imagen de México.* México: MAPorrúa.

Damián, E. (2017). La política exterior de México hacia Estados Unidos: elementos generales a considerar en la relación bilateral a partir de un análisis histórico. *Revista de Relaciones Internacionales de la* UNAM,, 131-162.

Enríquez Perea, A. (1990). México y España: solidaridad y asilo político. SRE.

Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *The annals of the American academy routledge*, 55-77.

Gullion, E. (2008). Public diplomacy the Edward R. Murrow center of public diplomacy.

Henrikson, A. (2016). *What can public diplomacy achieve? Discussion papers in diplomacy clingendael lajous, Roberta. The foreign relations of Mexico (1821-2000).* Mexico: The College of Mexico.

Henrikson, A. (s.f.). *What can public diplomacy achieve? Discussion papers in diplomacy clingendael lajous*.

Lajous, R. (2012). *Las relaciones exteriores de México (1821-2000).* México: El Colegio de México.

Manfredi, J. L. (2014). *Competencias para la nueva diplomacia global.* Madrid.

Melissen, J. (2005.). *The new public diplomacy. Soft power in international relations.* New York: Macmillan.

Nicholson, H. (2001). *The evolution of diplomatic method.* Londres: University of Leiceste.

Nye, J. (2003). La paradoja del poder norteamericano. *Taurus*, 85.

Nye, J. (2014). Soft power: the means to success in world politics. Nueva York: Public Affaris.

Pamment, J. (2014). Diplomacy: digital and public. La diplomacia pública como reto de la política exterior. *Seminario de estudios de Madrid*, 32.

Rubio, R. (2014). "La diplomacia pública: nuevos actores en un escenario nuevo", La Diplomacia Pública como reto de la Política Exterior. *Seminario, Escuela Diplomática, Madrid*, 13-16.

Snow, N. (2009). Rethinking public diplomacy, 7-8.

Szondi, G. (2008). Public diplomacy and nation branding: conceptual similarities and differences. *Discussion papers in diplomacy clingendael*.

Villanueva, C. (2009). Diplomacia pública y cultural. *Revista Mexicana de Política Exterior*.

Diplomacia desde los aspectos temáticos

Tercera parte

Protección diplomática: Institución de *iure conditio* necesaria en la diplomacia

Rubén Cardoza Zúñiga[1]
Carlos Alejandro García Zúñiga[2]

En las relaciones internacionales, se ha hecho cada vez más patente la práctica de la protección diplomática por parte de los estados para con sus nacionales, ya sean personas naturales o jurídicas que se encuentran en el territorio de un Estado extranjero, se hace patente a través de la institución jurídica que se le denomina protección diplomática, pero hay que tener la certeza de conocer las bases por las cuales un Estado puede brindar la protección diplomática, de manera debida y de acuerdo con los principios jurídicos considerados en el Derecho Internacional (Varela, 2014), definiendo los alcances jurídicos

1 Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Doctor en Derecho con especialidad en Derecho Internacional Público. Investigador invitado por Instituto Max Planck de Derecho Internacional Público y Derecho Público Comparado, Heidelberg Alemania; Posdoctorado por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo de contacto: ruben.cardoza9512@gmail.com

2 Estudiante de Doctorado en Filosofía con Orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Correo de contacto: carlos_garcia34@hotmail.com

que puede llegar a tener, tanto para el Estado que brinda la Protección diplomática, como para el Estado del cual se está protegiendo a la persona que de alguna manera, ha sufrido violación en alguno de los derechos.

En el Derecho Internacional Público se consagra el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, directa o indirectamente sin importar el motivo (Garfe, 1982), esto implica que no solo se trata de la intervención armada, sino cualquier tipo de intervención y este principio fue considerado en la Resolución 2625 emitida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de Octubre de 1970 por lo que un Estado no puede intervenir en sus propios asuntos internos, pero este principio no interfiere en la protección que un Estado puede otorgarle a un nacional del mismo que se encuentre en otro Estado en donde hayan violado sus derechos (ONU, AG, RES 2625 1970).

Cabe aclarar que cuando un ciudadano se encuentra en la jurisdicción de un Estado del cual no posee la nacionalidad, este ciudadano, se verá sometido a la normatividad interna de dicho Estado, así como también a las autoridades judiciales y administrativas del mismo, y como parte de este sometimiento se encuentran algunas restricciones que tienen los extranjeros dentro del Estado donde se encuentra residiendo, por ejemplo en el Estado Mexicano los extranjeros "no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de Febrero de 1917, artículo 33), sin embargo, a pesar de que existen ciertas restricciones por la normativa nacional de un Estado, existe el reconocimiento de derechos impuestos por el Derecho Internacional; esto significa que el Estado en el que se encuentran los extranjeros está obligado a respetar los derechos aceptados como parte del sistema jurídico internacional del cual dicho Estado es parte, como es el caso del Estado Mexicano, mismo que reconoce que un extranjero no se le puede discriminar, ni menoscabar sus derechos, tal y como se puede observar en el artículo 1, párrafo 5

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) en donde se contempla lo siguiente:

> Artículo 1:
>
> […]
>
> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El artículo anterior nos demuestra cómo, en este caso, el Estado mexicano reconoce los derechos que tiene el extranjero dentro del territorio nacional, y por lo tanto el Estado debe velar porque estos derechos no vayan a ser violados. Sin embargo, en el ámbito internacional pueden existir circunstancias en donde ya sea por acción o por omisión, los derechos del extranjero que se encuentra en un Estado diferente a su Estado de origen, lleguen a ser violados (Leys, 2016); siendo así el extranjero puede recurrir a la protección diplomática que le pudiera otorgar el Estado del cual posea su nacionalidad. La institución jurídica de la protección diplomática se encuentra reconocida en el Derecho Internacional como una parte esencial de la actividad diplomática, quedando establecido en la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas (1961), en su artículo 3 inciso b de la siguiente manera:

> Artículo 3:
>
> 1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:
>
> b. proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

Así como también se reconoció, en el artículo 5 de la Convención de Viena de Relaciones Consulares (1963), a la asistencia consular como

parte de la protección diplomática que un Estado puede brindar a sus nacionales:

> Artículo 5:
>
> Las funciones consulares consistirán en:
>
> a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

Aunque a primera vista la protección diplomática y la asistencia consular se pueden considerar como acciones similares que puede llevar a cabo un Estado para proteger tanto a las personas naturales (SCJN, 2013), como a las personas jurídicas, existe una diferencia entre ambas instituciones, tema que se abordará más adelante. Para poder comprender un poco más a fondo a la institución de la protección diplomática, es necesario hacer referencia al Proyecto de Artículos sobre Protección Diplomática adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en el 2006 (En delante Proyecto de Artículos), el cual consta de 19 artículos (ONU, AG, Doc. A/CN.4/567) y se espera que este Proyecto de artículo llegue a ser una convención o tratado internacional.

A pesar de que todavía no exista un tratado o una convención internacional en el cual se enuncie todos aquellos aspectos relacionados con la protección diplomática, no significa que este concepto carezca de validez jurídica, ya que ha existido casi a la par desde que existió la actividad diplomática, bajo los principios del derecho internacional consuetudinario, lo que significa que la protección diplomática se ha llevado a la práctica a través de las bases de la costumbre internacional.

Uno de los objetivos del proyecto sobre la protección diplomática es reforzar a esta institución como un procedimiento formal, así como también establecer los requisitos necesarios para proceder en su admisibilidad para que se pueda llevar a cabo y, por ende, que exista una reparación por parte del Estado que ha incurrido en un hecho

internacionalmente ilícito en contra de un nacional de otro Estado (ONU, AG, Doc. A/CN.4/567).

La Comisión de Derecho Internacional ha considerado la trascendencia que tiene el artículo 3 de la Convención de Viena (1961), antes citado, así como también la importancia de tener un derecho objetivo y sustancial con respecto a la protección diplomática, otorgando las bases jurídicas necesarias para la creación del Proyecto de artículos, en el cual se mencionan los aspectos y principios jurídicos en materia de protección diplomática, que van desde la misma conceptualización de la protección diplomática, como lo podemos observar en el Artículo 1 del Proyecto de artículos:

> Artículo 1:
> La protección diplomática consiste en el recurso a la acción diplomática o a otros medios de solución pacífica por un Estado que asume, por derecho propio, la causa de uno de sus nacionales en razón de un perjuicio sufrido por éste como resultado de un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado. (ONU, Doc. A/CN.4/567).

En términos coloquiales, la protección diplomática se refiere a la acción que realiza un Estado para proteger a sus nacionales al momento que sufra algún tipo de perjuicio de sus derechos, ya sea en contra de su persona o en contra de sus bienes debido a acciones, omisiones o incumplimiento de las normas del derecho internacional por parte de otro Estado, incurriendo de esta manera en responsabilidad internacional, debido a que este tipo de acciones es una violación al derecho internacional y por lo tanto constituyen un hecho ilícito internacional (Crawford, 2009). Un ejemplo de esta situación es cuando un Estado no cumple con la normativa de un tratado internacional de los derechos humanos, del cual dicho Estado es signatario y este incumplimiento afecte directa o indirectamente a un ciudadano que tenga la nacionalidad de otro Estado con el que el Estado signatario tenga relaciones diplomáticas.

Si leemos con detenimiento lo que dice el artículo 1 del proyecto de artículos, arriba mencionado, podemos observar que hace referencia a la acción diplomática, sin embargo, cabe aclarar que conforme a la doctrina del derecho internacional, se reconocen dos tipos de protección que los estados pueden llevar a cabo para sus nacionales, estas son la protección diplomática y la asistencia consular, como se había mencionado previamente, lo que en mucho casos conlleva a manejar ambos tipos de protección de manera similar. Esto se ve reflejado en el documento A/CN.4/567 de la Organización de las Naciones, párrafo 16 (2006), en donde se menciona que "Toda intervención, incluida la negociación entre Estados en nombre de un nacional de cara a un Estado extranjero se debe de clasificar como protección diplomática (y no como asistencia consular)".

Al analizar las diferencias entre la protección diplomática y asistencia consular, se debe destacar que mientras la asistencia consular tiene un carácter preventivo, la protección diplomática se puede decir que es "correctiva", ya que los cónsules están limitados con respecto a las acciones que pueden realizar para proteger a sus nacionales, tal como lo menciona el artículo 55, párrafo 1, de la Convención de Viena de Relaciones Consulares (1963).

La asistencia consular se enfoca a las funciones y acciones que deben llevar a cabo los cónsules con el objetivo de ayudar a los nacionales que se encuentran en condiciones difíciles (Navarro, 2014), entre estas acciones se pueden citar el estar en contacto con un abogado, visitar a los nacionales que se encuentran en prisiones del Estado extranjero, y tener contacto con las autoridades locales, pero no se puede intervenir en el proceso judicial o en los asuntos internos del Estado extranjero (Shaw, 2008), lo que significa que los cónsules acreditados en el Estado extranjero, no pueden representar los intereses del Estado a los cuales pertenecen los cónsules, sino que representan a los intereses del particular, cuya nacionalidad corresponde a la del Estado que le brinda la asistencia consular (Navarro, 2014). Una característica muy particular de la asistencia consular es que, si bien es obligatorio

para el Estado proporcionar la asistencia consular al nacional que lo requiera, ésta solo se prestará si el interesado lo solicita, mientras que una acción diplomática, al velar por los intereses del Estado puede llevar los asuntos ante instancias internacionales, lo que implica que la resolución del asunto puede llevarse a cabo en un foro internacional, como pudiera ser en el seno de una organización internacional o incluso llegar ante los tribunales internacionales a través de un proceso judicial contencioso.

La institución de la protección diplomática ha sido reconocido por los Tribunales Internacionales y por lo tanto se ha emitido jurisprudencia sobre el tema, tal y como fue en la Corte Permanente de Justicia Internacional, cuya jurisprudencia nos indica que a pesar de que los extranjeros se encuentran sometidos al derecho interno de un Estado, el mismo derecho internacional exige a los Estados que se les otorgue al menos un estándar mínimo de derechos y por lo tanto pueden aludir a la protección diplomática; es decir, que las personas que se encuentran en un Estado extranjero no están exentos de recurrir a la protección del Estado del cual poseen su nacionalidad, esta situación quedó asentada en la sentencia emitida por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el año de 1924 al pronunciarse sobre el Caso Mavrommatis (Palestina vs Mavrommatis). En dicha sentencia la Corte afirmó lo siguiente:

> Es un principio elemental del Derecho Internacional el que autoriza al Estado a proteger a sus nacionales lesionados por actos contrarios al Derecho Internacional cometidos por otros Estados, del que no han podido obtener satisfacción por las vías ordinarias. Al encargarse de la causa de los suyos, al poner en movimiento en su favor la acción diplomática o la acción judicial internacional, el Estado hace valer, a decir verdad, su propio derecho, el derecho que tiene a hacer respetar el derecho internacional en la persona de sus súbditos. Desde el momento en que el Estado hace suya la causa de uno de sus nacionales ante una jurisdicción internacional a los ojos de esta última, el Estado es el único reclamante (CPJI, 1924, Serie A, No. 2: 12).

Como se puede observar, esta jurisprudencia internacional deja asentadas las bases jurídicas para la protección diplomática; a pesar de la existencia en la práctica y en el derecho consuetudinario, la protección diplomática carecía de un sustento jurídico positivo, sin embargo después de haberse adoptado la jurisprudencia del caso Mavrommatis, se reconoce a la protección diplomática como una de las principales funciones de la actividad diplomática, después de representar al Estado dentro de la Jurisdicción de otro Estado, siempre y cuando se cumpla con los requisitos mencionados anteriormente.

Es importante hacer un análisis con respecto a lo que se requiere para que un Estado pueda brindar la protección diplomática a un nacional. En cuanto al requisito que se menciona sobre la existencia de un hecho ilícito internacional, se refiere a la violación de una obligación internacional que se le atribuya a un Estado desde la perspectiva del derecho internacional, es decir que no se debe considerar la codificación desde la óptica del derecho interno al mismo hecho, inclusive si este hecho es considerado lícito en el sistema jurídico del Estado que lo ha cometido. Por lo que en materia de protección diplomática es sumamente importante que se compruebe la existencia de hecho ilícito internacional por parte del Estado. Para tener en claro cuales pudieran ser estos hechos ilícitos internacionales realizados por el Estado, podemos decir que se trata de aquellos actos realizados por agentes estatales, órganos del Estado y cualquier autoridad estatal, esto significa que son actos realizados por representantes del Estado, que no corresponden a una acción adecuada, misma que contradice a una obligación internacional contraída por el Estado como sujeto de Derecho Internacional, representando de esta manera una violación a este derecho.

Con lo que respecta el vínculo real y efectivo que tenga el individuo con el Estado que le otorga la protección diplomática, ese vínculo es creado por la nacionalidad que tiene el individuo y este requisito responde a los principios del derecho consuetudinario y esto se ve en el caso Nottebohm (Liechtenstein vs. Guatemala, 1955), en cuya sentencia la CIJ reconoce que "solo el lazo de nacionalidad entre el Estado

y el individuo confiere al Estado el derecho de protección diplomática", (CIJ, Documento ST/LEG/SER.F/1, 1992:46); en este mismo caso la Corte reconoce la práctica de los Estados con respecto al vínculo que se crea entre el Estado y el individuo, al afirmar que: "la nacionalidad constituye la expresión jurídica del hecho de estar una persona más estrechamente relacionada con la población de un Estado determinado. Concedida por un Estado, sólo autoriza a éste a proteger al favorecido si constituye la traducción en términos jurídicos de la adhesión del interesado a ese Estado" (CIJ, Documento ST/LEG/SER.F/1,1992:47).

Y estas posturas se tomaron en cuenta para el proyecto de artículos en su artículo 3, párrafo 1, y en el artículo 4 en los cuales se dicen lo siguiente:

> Artículo 3:
> El Estado con derecho a ejercer la protección diplomática es el Estado de la nacionalidad.
>
> Artículo 4:
> A los efectos de la protección diplomática de las personas naturales, se entiende por Estado de la nacionalidad el Estado cuya nacionalidad ha adquirido la persona objeto de protección en razón del lugar de nacimiento, la filiación, la sucesión de Estados, la naturalización o de cualquier otro modo que no esté en contradicción con el derecho internacional (ONU, Documento A/61/10:19).

La nacionalidad se adquiere de conformidad a principios de derecho internacional, como lo es *ius sanguinis*[3] o *ius solis*[4], y al mismo tiempo, acorde con los lineamientos jurídicos internos de cada sistema jurídico de cada Estado, ya sea por nacimiento o naturalización, siendo este el

[3] "De acuerdo con el principio del *ius sanguini*, la nacionalidad por nacimiento de un sujeto se establece con base en la nacionalidad de sus padres" (Armando, 2010:50).

[4] "Según el principio de *ius soli*, la nacionalidad por nacimiento de una persona se determina por el lugar en donde ella misma ha nacido" (Armando, 2010:50).

procedimiento por el que se llega a crear lazos con el individuo y el Estado que le otorga la nacionalidad (CDI, Informe, 2006).

En algunos casos se cree que brindar la protección diplomática se refiere a la protección de los derechos humanos; en la práctica común de los Estados muchos de los casos en los que se ha brindado la protección diplomática han tenido una relación con la protección de los derechos humanos (Alcoceba, 2009), sin embargo esta protección no es exclusiva para la figura jurídica de la protección diplomática ya que, si bien es cierto que el Estado puede brindar protección diplomática para proteger los derechos humanos de algún nacional, este tipo de protección la puede llevar a cabo cualquier Estado, tal y como se dio a conocer en el caso Barcelona Traction.

En el caso Mavrommatis se consideró que al momento en que el Estado asume llevar el caso de uno de sus connacionales y ejercer una acción diplomática o, en un momento dado, llevar a cabo una acción judicial, un Estado hace valer su propio derecho, es decir, el derecho que tiene al invocar los principios del derecho internacional en función de proteger a sus connacionales (ONU, Doc. A/CN.4/567). Los derechos que tienen las personas son "múltiples", y la violación de algunos de esos derechos, ya sea por acción o por omisión de un Estado extranjero, da como resultado las acciones para ejercer la protección diplomática por parte del Estado, del cual la persona cuyos derechos se violenten, tenga la nacionalidad; por lo tanto, se pudiera destacar que independientemente que la protección diplomática por parte del Estado, sea un derecho reconocido por el Derecho Internacional como mecanismo para la protección de los intereses de dicho Estado, la protección diplomática tiene como fin último la protección de los derechos de aquellas personas que poseen la nacionalidad del Estado en cuestión (Leys, 2016), lo que nos indica que la protección diplomática es un mecanismo utilizado para el bienestar del ser humano que se encuentra en suelo extranjero, y para evitar que exista la vulnerabilidad con respecto a los derechos humanos.

Un claro ejemplo de la combinación de las acciones de protección diplomática y asistencia consular lo tenemos en el caso Avena; en este

caso, el Estado mexicano llevó a cabo un proceso judicial contencioso en contra de los Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia ya que se había cometido un hecho internacionalmente ilícito al violarse el artículo 36 de la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963, ya que los nacionales mexicanos se habían sufrido violaciones a sus derechos y esta violación impidió el ejercicio del debido proceso en favor de los mexicanos que estaban sentenciados a muerte; la razón fue que el gobierno estadounidense no permitió que se llevaran a cabo acciones relacionadas con la asistencia consular (SCJN, 2013), por lo que el Estado mexicano, llevó a cabo la protección diplomática, argumentando y fundamentando su proceder bajo la premisa que no se llevó a cabo la asistencia consular tal como lo estipula el artículo 36 párrafo 1, incisos a, b y c, al igual que el párrafo 2 de la Convención de Relaciones Consulares, antes citado. Ante este caso la Corte Internacional de Justicia, emitió su fallo determinando que las violaciones de la Convención constituían un perjuicio directo hacia México (SCJN, 2013); situación distinta a la que se llevó a cabo en el caso LaGrand.

El caso LaGrand es de suma relevancia para la consolidación doctrinal y jurídica de la protección diplomática, así como también para la diferenciación entre los conceptos de protección diplomática y asistencia consular. En este caso, Alemania interpuso un recurso judicial ante la Corte Internacional de Justicia, en contra de los Estados Unidos de América, alegando su derecho de protección diplomática, ya que nacionales alemanes habían sido afectados por que no se llevó a cabo la asistencia consular (CIJ, Documento ST/LEG/SER.F/1/Add.2, 2005). En el caso LaGrand, la fundamentación jurídica que Alemania utilizó en su reclamación ante la CIJ, fue que los hermanos Walter y Karl LaGrand, de nacionalidad alemana, habían sido procesados y sentenciados por haber cometido homicidio en Arizona, sin embargo después del arresto, estos hermanos no recibieron información alguna sobre su derecho a la asistencia consular, situación que impidió a la República Federal de Alemania brindar la asistencia consular a la que tienen

derecho sus nacionales (CIJ, Documento ST/LEG/SER.F/1/Add.2, 2005). En el fallo del Tribunal de Arizona, se sentenciaban a muerte a los hermanos LaGrand, por lo que se llevó a cabo dicha sentencia mediante la ejecución del Karl LaGrand el 24 de Febrero de 1999, quedando pendiente la ejecución del Walter LaGrand, para el 3 de marzo del mismo año. El 2 de marzo de 1999, la República Federal de Alemania, interpuso un recurso contencioso ante la Corte Internacional de Justicia, argumentando la violación del Artículo 36 de la Convención de Viena de Relaciones Consulares, y solicitando de manera urgente que se dictaran medidas provisionales para evitar que Walter LaGrand fuera ejecutado (CIJ, Documento ST/LEG/SER.F/1/Add.2, 2005).

En la sentencia emitida por la CIJ del caso LaGrand, la Corte se pronunció a favor de Alemania, advirtiendo que los hermanos LaGrand, no pudieron llevar un recurso judicial adecuado ya que se habían violado sus derechos consulares al no informarse por los Estados Unidos de América que tenían dichos derechos, y por otro lado este Estado no informó de *ipso facto* al consulado alemán sobre la detención de los ciudadanos alemanes, violándose de esta manera lo enunciado en el Artículo 36, párrafo 1, inciso a de la Convención de Viena de Relaciones Consulares (CIJ, Documento ST/LEG/SER.F/1/Add.2, 2005), lo que impidió que las autoridades alemanas brindaran apoyo judicial adecuado a través de la asistencia consular y esto hubiera impedido que se les sentenciara a muerte a los hermanos LaGrand.

Precisamente, en el caso LaGrand la CIJ hace una clara distinción entre asistencia consular y protección diplomática bajo el argumento de que los derechos que son garantizados por medio de un tratado internacional de relaciones consulares se pueden hacer valer a través de la protección diplomática (CIJ, DocumentoST/LEG/SER.F/1/Add.2, 2005), en la misma sentencia la CIJ afirmó que se puede recurrir a la protección diplomática, al momento en que se haya producido un hecho internacionalmente ilícito y que le cause un perjuicio a un extranjero. Lo anterior nos lleva a concluir que la diferencia entre asistencia consular y protección diplomática es "clara", siendo la protección

diplomática un intervención entre Estados por agentes y funcionarios diplomáticos, o funcionarios gubernamentales que pertenezcan al ministerio de relaciones o asuntos exteriores y que hayan sido designados por el Estado al cual representan, llevándose a cabo al momento en que un nacional ha sido perjudicado, ya sea en su persona o en sus bienes por hecho internacionalmente ilícito llevado a cabo por otro Estado y se han agotado los recursos internos para la solución de la controversia (Varela, 2014); en este punto se busca que el daño ocasionado por el Estado que cometió el hecho ilícito sea reparado utilizando cualquier medio reconocido dentro del espectro de los métodos de solución de controversias, los cuales van desde los oficios diplomáticos, mediación, negociación, paneles de discusión, conciliación y cualquier otro medio que los Estados inmersos en la controversia decidan adoptar que los lleve al arreglo de dicha controversia, y en caso de que no llegaran a un acuerdo, recurrir a los tribunales internacionales a través de los medios judiciales contenciosos.

Mientras que la asistencia consular se enfoca a la asistencia que el Estado brinda a través de los cónsules ya sean de carrera u honorarios, cabe resaltar que la asistencia consular tiene carácter preventivo y por lo tanto se enfoca a que no llegue a realizarse un hecho internacionalmente ilícito, esto lo podemos ejemplificar con el caso LaGrand; si se hubiera llevado a cabo la asistencia consular en este caso, Estados Unidos no habría cometido un hecho ilícito internacional, es decir, hubiera cumplido al pie de la letra con lo establecido en la Convención de Viena de Relaciones Consulares y sin importar el sentido de la sentencia emitida por el tribunal norteamericano ya que se les hubiera proporcionado asistencia legal y consular a los hermanos LaGrand durante el proceso legal para que pudieran haber llevado un juicio imparcial. Cabe aclarar que en el caso LaGrand, el recurso utilizado por Alemania ante la CIJ no tomaba como fundamento la culpabilidad de los acusados, sino que se reclamaba el Estado de indefensión en el que habían quedado los hermanos LaGrand por haber hecho caso omiso a la asistencia consular que los inculpados tenían derecho (Torrecuadrada, 2003).

Conclusión

Podemos concluir que la protección diplomática es un derecho de los nacionales que se encuentran en territorio extranjero, así como también una obligación del Estado cuando se han violado los derechos de uno de sus nacionales, sobre todo si se trata de los derechos humanos siempre y cuando por un lado exista un hecho ilegal internacional, y por otro la constancia real de que la persona a la que se le brinda la protección diplomática no ha cometido acción ilegal alguna en contra del Estado al cual se le reclama la violación de derechos.

Sin embargo, debemos tener en cuenta de que para poder brindar la protección diplomática conforme al derecho, se deben cumplir los requisitos mencionados para que el Estado tenga el derecho de interponer una reclamación en cuanto surja la existencia de un hecho internacionalmente ilícito, respecto a un nacional suyo que se encuentre en territorio extranjero, sobre todo en situaciones donde las acciones del Estado al que se le haya interpuesto la queja, ya que sobre este recae la responsabilidad internacional y que ha denegado la impartición de justicia *in stricto sensu* (en sentido estricto) a los nacionales en cuestión, esto aportaría elementos indispensables para la evolución tanto de la institución de la protección diplomática, como del propio Derecho Internacional.

Bibliografía

Alcoceba, A. (2009). Práctica española de protección diplomática y derechos humanos: titularidad del derecho y nacionalidad del beneficiario. En F., Mariño, (coord.), *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*, 213-236.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf. Consultado el 5 de febrero.

Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas, Viena, (1961). Departamento de Asesoría Legal de la Organización de Estados Americanos. Recuperado de https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionviena.htm

Convención de Viena de Relaciones Consulares, (1963). Departamento de Asesoría Legal de la Organización de Estados Americanos. Recuperado de https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm

Corte Internacional de Justicia. (1992). *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia*, ST/LEG/SER.F/1

Corte Internacional de Justicia. (2005). *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia*, ST/LEG/SER.F/1/Add.2

Corte Permanente de Justicia Internacional. (1924). Colección de sentencias: las concesiones palestinas de Mavrommatis, Serie A, (2), Consultado el 30 de agosto.

Crawford, J. (2009). *Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.* Recuperado de http://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_s.pdf. Consultado el 17 de enero de 2017.

Garfe, F. (1982). Algunos aspectos de la protección diplomática. *Revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, *6*, 485-515.

Leys, D. (2016). Diplomatic protection and individual rights: a complementary approach. *Harvard international law journal online*, 57, 1-14. Recuperado de http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/January-2016_Vol-57_Leys1.pdf. Consultado el 10 de enero del 2017.

Naciones Unidas, Asamblea General. (1970). *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, A/RES/2625(xxv). Consultado el 24 de octubre.

Naciones Unidas, Asamblea General. (2006). *Séptimo informe sobre la protección diplomática del Sr. John Dugard, Relator Espacial*, A/CN.4/567. Consultado el 7 de marzo.

Naciones Unidas. (2006). Comisión de Derecho Internacional. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. Suplemento N° 10*(A/61/10).

Navarro, A. (2014). La perspectiva transversal y multilateral de la protección consular. *Revista mexicana de política exterior*, *101*, 81-97.

Shaw, M. (2008). *International law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). *La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: el Caso Avena*. México, D.F.: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Torrecuadrada, S. (2003). La sentencia de la Corte Internacional de Justica de 27 de junio de 2001, en el Caso Lagrand. *Revista electrónica de relaciones internacionales*, *6*, 2-43, Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/643537.pdf. Consultado el 19 de enero del 2016.

Varela, L. (2014). La protección diplomática y la nacionalidad de las personas. *Revista costarricense de derecho internacional*, *1*, 41-50.

10

Diplomacia cultural

Magda Gisela Cavazos Villa[1]

En los últimos años Relaciones Internacionales se han centrado en temas como el equilibrio del poder y situaciones económicas, pero ha tenido que recurrir a tomar en cuenta la importancia de los factores culturales y religiosos los cuales se han situado en una posición transnacional que rebasa las fronteras territoriales de los Estados. La cultura como parte de la diplomacia que usan los Estados-nación se ha ido modificando al analizar que ésta genera un impacto en la conducción de la diplomacia y la política exterior de los mismos; es por esto que se ha considerado que la cultura es una herramienta diplomática indispensable para organizar el entendimiento mutuo entre las naciones.

1 Licenciada en Relaciones Internacionales con acentuación en Comercio Exterior y Aduanas con Maestría en Relaciones Internacionales. Candidata al Doctorado en Relaciones Internacionales, Negocios Internacionales y Diplomacia. Es docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León y con un puesto administrativo como Gestora Administrativa. Correo de contacto: gise_cvz@hotmail.com

Concepto

La diplomacia cultural, como la piedra angular de la diplomacia pública, incluye varios aspectos como lo son valores, tradición, religión, estructura social, literatura, educación, ciencia, arte, música, teatro, cine, deporte, etc. En la forma en que se concibe la diplomacia cultural considera un elemento importante el cual el hecho de escuchar a las demás naciones del mundo, así como entender su forma de vida y encontrar un terreno cultural común para así poder compartirlo con ellos. Como lo menciona Saddiki (2009), se debe tener en cuenta además que la diplomacia cultural obtiene su éxito a través de dos factores: el dialogo intercultural y del respeto mutuo entre las naciones.

Como se mencionó anteriormente, la diplomacia cultural es considerada como la piedra angular de la diplomacia pública y además hace referencia a los programas patrocinados por el gobierno, que sirven para influir en la opinión publica de otros países; estos contribuyen en publicaciones, películas, intercambios culturales, radio y televisión. Se debe comprender que tanto la diplomacia pública como la cultural están relacionadas con el denominado "poder suave", esto significa que cuando nuestra política es vista como legítima a los ojos de los demás, nuestro poder suave se incrementa. Joseph Nye (2004) afirma que el poder suave de un país se basa principalmente en tres recursos, los cuales son su cultura, sus valores políticos, y por último, su política exterior.

La diplomacia cultural es un término relativamente nuevo y, dado lo anterior, podemos entender por qué en México no es tan utilizado y existen pocos antecedentes de este concepto. Sin embargo, su participación dentro de las relaciones internacionales está en crecimiento y hoy en día significa un factor importante tanto en la política exterior de los Estados como en la diplomacia en general. Si bien la diplomacia como tal busca la gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos (Pradier-Fodéré, 1899), ésta se divide según los objetivos que busca alcanzar cada nación.

Para varios autores la diplomacia cultural es parte de la diplomacia pública, definida como actividad diplomática y de comunicación política internacional que busca influenciar a públicos extranjeros con el fin de contribuir al logro de objetivos de política exterior y/o generar una imagen positiva. Y es que tomando en cuenta que la cultura, según la UNESCO, es un conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad, abarcando modos de vida, las maneras de vivir juntos, valores, tradiciones y las creencias, se dice que los Estados se valen de estos rasgos para difundir una imagen positiva de sus países en el exterior y así encontrar simpatías (Rodríguez, 2008). Es decir, se usan para y como estrategia promocional.

Sin embargo, la diplomacia cultural, puede deslindarse de esta teoría al alcanzar cierta autonomía, esto se logra gracias a una cooperación bilateral entre naciones de cuya relación surgen diversas instituciones educativas y culturales con la intención de que los países tuvieran una sólida presencia internacional sin necesidad de entrar en pláticas de aspectos económicos o militares. Es decir, se diferencia de la diplomacia pública en sentido que no posee cara de "interés" y viendo más por la transmisión de valores y tradiciones.

Esto se entiende en los escritos de Joseph Nye dando origen al término *soft power* o poder suave que, como la diplomacia cultural, se refiere a la capacidad de un Estado de conseguir sus objetivos, no a través de amenazas y recompensas económicas, sino de la atracción y la persuasión hacia las políticas, la cultura o los ideales del país (Nye, 2004).

Para algunos Estados la cultura es un recurso para la cohesión social, el dialogo entre los pueblos, la paz social y el desarrollo compartido, y es en el último punto donde radica la importancia de esta actividad para las relaciones exteriores del Estado. Edgar Montiel manifestaba que "la cultura, contrario a la visión tradicional que pretende de ella una práctica libre de todo tipo de influencias, nunca es neutra. Al contrario, es un elemento estratégico de primer orden, quizá el más influyente, por su versatilidad y plasticidad" (Montiel, 2010).

Entonces tomando como referentes las definiciones de cultura, diplomacia y diplomacia pública, la diplomacia cultural despierta distintos conceptos con una misma idea. El término puede y suele utilizarse como sinónimo de relaciones culturales internacionales. Otros lo denominan la práctica diplomática de los gobiernos al servicio de los objetivos de política exterior a través de diversas manifestaciones culturales y educativas. Por su parte Milton Cummings Jr. la define como "intercambio de ideas, información, arte u otros aspectos entre las naciones y sus pueblos con el fin de lograr un entendimiento mutuo" (2003). Entonces, luego de analizar las diferentes denominaciones de diplomacia cultural, se puede concluir que se trata de un complemento a la diplomacia pública encaminada particularmente al área de promoción de los rasgos culturales de un país hacia otro, con el objetivo de proyectar una imagen positiva de este en el extranjero y llegar a desarrollar una relación de interés para alcanzar un crecimiento mutuo.

Objetivo de la diplomacia cultural

El principal objetivo de la diplomacia cultural es influir positivamente en la opinión pública y en las élites de opinión de un Estado-nación. El Consejo Científico Holandés sobre Política Gubernamental en un informe titulado "Cultura y diplomacia" (1987) define tres objetos fundamentales de la diplomacia cultural que pueden ser adoptados por cualquier Estado los cuales son: promover el entendimiento mutuo, aumentar el prestigio de un país, y proteger la identidad nacional, estos objetivos de la diplomacia cultural pueden realizarse por medio de diversas herramientas como: los programas de intercambio cultural, las becas, los intercambios en el campo de la enseñanza, la promoción de idiomas, las publicaciones, entre otras.

Algo que se debe tomar en cuenta es que los objetivos de las prácticas de diplomacia cultural son a largo plazo por lo que a veces son imperceptibles a simple vista y requiere de un apoyo público prolongado que a menudo no es fácil de conseguir. Sin embargo su práctica, como lo dice

su definición permite o al menos busca el desarrollo mutuo pues pone en ejercicio un proceso de exportación-importación casi simultáneo ya que se trata de situar en otros mercados los recursos culturales propios y de atraer agentes, instituciones, productores extranjeros para que entren en contacto con dichos recursos y los conozcan, los interioricen, los pongan en diálogo con los suyos y así los exporten a su manera (Cultura, 2010).

Adicionalmente, y como se vio con anterioridad, la diplomacia cultural tiene objetivos específicos, los de relevancia son: destacar los valores y costumbres, estilos de vida, manifestaciones artísticas y culturales del país; promover una imagen positiva del país extranjero; posicionar el país y generar un clima de cooperación propicio a los negocios e inversiones (Rodríguez, 2014). Para lograr estas metas la diplomacia cultural se vale de ciertas actividades como: organizar y realizar eventos culturales y educativos a través de exposiciones y ferias que promuevan la cultura y arte de los países, gestionar actividades culturales y educativas, llevar a cabo encuentros periódicos con funcionarios y académicos y en cierta medida con la sociedad civil de los países receptores, crear un programa de becas educativas entre otras.

Existen actores que influyen en la diplomacia cultural, los principales son los actores estatales ya que han monopolizado en gran parte la gestión de los asuntos exteriores, que eran considerados como campo de acción específicos, así pues, la emergencia de nuevos actores diplomáticos en el exterior o en el interior del Estado es uno de los aspectos más importantes de las relaciones internacionales contemporáneas. Esto se puede relacionar con la creciente influencia de las tecnologías de información y la comunicación en los asuntos internacionales. Estos dos importantes desarrollos llevaron a algunos académicos a reclamar una redefinición de la diplomacia, por ejemplo, Jan Melissen sugiere que "la diplomacia se defina como un mecanismo de representación, comunicación, y negociación por medio del cual los Estados y otros actores internacionales traten sus asuntos" (1999).

Desde el comienzo, el siglo XXI ha sido testigo de un incremento de malentendidos y desencuentros culturales entre los mundos

musulmán y occidental. Son varios los factores que generan la tensión cultural entre los dos mundos, por ejemplo, el terrorismo, las migraciones, la política exterior de algunos países occidentales respecto al mundo musulmán, el significado de la libertad de expresión y de prensa, especialmente en el mundo occidental y las limitaciones y restricciones de la libertad religiosa en ambos mundos. Estos desencuentros han alcanzado en ocasiones niveles críticos y han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las relaciones entre ambos mundos. Por otro lado, la mayoría de la población mundial sigue siendo optimista, esto respecto al futuro de la humanidad y hace hincapié en los denominadores comunes de las naciones para mejorar la confianza y entendimiento mutuos.

Su rasgo característico

Debemos entender a la diplomacia cultural como una práctica ligada a la diplomacia pública sin caer en el error de tomarlas como equivalentes, ya que existen características que diferencian a una de otra. En primer lugar, la diplomacia cultural se distingue por los actores que intervienen en ella, ya no son solo los organismos oficiales quienes actúan como agentes y el papel de embajadores extraoficiales que desempeñan distintas personas, organizaciones e instituciones culturales es tan importante como el que pueda ejercer un organismo oficial. Segundo, los destinatarios es la población en general y, por último, los recursos de que dispone son también las comunicaciones, la información, su cultura, la educación, entre otros.

Algo que resalta al momento de analizar la conceptualización de diplomacia cultural es el hecho de que esta no es en sí una tarea de los gobiernos, sino una serie de prácticas que fomentan el intercambio de culturas. Así se señalan dos principales estrategias para situarse culturalmente. Una clásica en que los Estados invierten recursos en la promoción del hecho cultural a través de la expansión de los institutos de cultura de promoción exterior, ejemplo de ellos son el Instituto

Confucio o la Alianza Francesa. Y por otro lado la estrategia actual que opta por el aprovechamiento del reconocimiento internacional que se puede lograr en festivales de cine o en alguna institución museística por mencionar algunos ejemplos, y así proyectarse hacia el exterior (Cultura, 2010).

Bibliografía

Cultura, K.E.O. (2010). *Diplomacia cultural*. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001906/190623s.pdf

Cummings, M. (2003). Cultural diplomacy and the United States governments.

Melissen, J. (1999). Innovation in diplomatic practice. London: Macmillan: Palgrave Macmillan.

Montiel, E. (2010). El poder de la Cultura. Recurso estratégico del desarrollo durable y la gobernanza democrática. Fondo de la Cultura Económica.

Nye, J. S. (2004). Soft Power: The Means To Success In World Politics. Michigan: Public Affairs.

The Netherlands Scientific Council for Goverment Policy. (1987). *Culture and Diplomacy.* The Hague: The Netherlands Scientific Council for Goverment Policy.

Pradier-Fodéré, P. (1899). Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du Ministère des Affaires étrangères. Paris:Gale: Hachette Books.

Barba, F. R. (2008). Diplomacia cultural en la política exterior de Canadá. *Revista de estudios canadienses, otoño- Invierno* (16), 133-153.

Rodríguez. (2014). Diplomacia Cultural. Una nota exploratoria. *Observatoire des Amériques Montréal, 14*(3), 2-7.

Saddiki, S. (2009). El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (88), 107-118.

11

Diplomacia económica y comercial

Vera Patricia Prado Maillard[1]
Salvador Gerardo González Cruz[2]

Con el fin de la Guerra Fría y el inicio de la globalización se inició la expansión de espacios enfocados al ámbito económico-comercial, en donde también se involucran temas relacionados con los aspectos sociales, políticos y culturales. Esta situación ha exigido que el desarrollo tecnológico sea más dinámico en este período, lo que co-

1 Integrante del Cuerpo Académico Mercados y Estudios Regionales Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctora en Filosofía con Orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestra en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Licenciada en Ciencias de la Información y Comunicación, Universidad de Monterrey. Profesora-investigadora de tiempo completo de los programas de Licenciatura y la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL. Reconocimiento de Perfil PRODEP. Correo de contacto: veraprado68@hotmail.com

2 Doctor en Filosofía con Orientación en Ciencia Política. Profesor con Perfil PRODEP. Miembro del Consejo Técnico de Diseño del Examen de Egreso de la Licenciatura en Relaciones Internacionales convocado por el Centro Nacional Evaluación de la Educación Superior, A.C. "CENEVAL". Miembro de la Comisión Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL. Profesor de tiempo completo de los programas de Licenciatura y Maestría en Relaciones Internacionales de la institución anteriormente mencionada. Correo de contacto: salvador.gonzalezcz@uanl.edu.mx

mo consecuencia exige que las relaciones internacionales en su conjunto demanden una diplomacia que se adapte a las nuevas exigencias del sistema internacional, como son la promoción y la defensa de los intereses económicos de los países.

> La tecnología, la globalización, las sociedades abiertas, el auge la transparencia, los ciudadanos conectados, el incremento de las negociaciones multilaterales, la vuelta de la geopolítica o la incertidumbre general de los mercados no han cambiado las cinco funciones básicas, que son el bosquejo de la diplomacia. La transformación se ha producido en el entorno en el que se ejerce la profesión, en las condiciones laborales y en la demanda ciudadana. La consolidación de los medios de comunicación internacionales, la llegada de Internet y los nuevos dispositivos móviles, la fuerza de los movimientos sociales, el impulso de los intereses corporativos globalizados o la creación de nuevas alianzas comerciales alimentan un escenario de complejidad en la que el funcionario diplomático ha perdido el monopolio de la actividad internacional, sea de naturaleza interestatal o entre ciudadanos. Más individuos y organizaciones participan en la toma de decisiones (Manfredi, 2014:21).

En la actualidad es muy difícil que los países subsistan sin integrarse a la inercia que lleva el sistema internacional. No es factible que se desarrollen de manera independiente ya que actualmente la economía del sistema internacional es una economía global, lo que hace que ninguna nación sea autosuficiente. Lo que ha desarrollado una interdependencia entre los Estados, en donde los flujos de capital, bienes, materias primas y servicios se establecen en bloques y por lo tanto exige la cooperación entre los países para mejorar su desarrollo económico.

Como consecuencia de lo anterior surge lo que se conoce actualmente como diplomacia económica, ésta se define como “las acciones que las instituciones públicas de un Estado realizan al servicio de los intereses en el exterior de las empresas multinacionales con sede en

dicho Estado. Supone el despliegue del aparato diplomático y de intervención de las más altas autoridades y representaciones del poder público con el objetivo de facilitar la internacionalización de esas empresas" (OMAL, 2012).

Sánchez (2013:348) menciona que la diplomacia económica se puede definir según la perspectiva en que se desarrolle las cuales pueden ser:

1. *Los actores implicados*.
   Se relaciona con las labores desempeñadas por los funcionarios de los ministerios responsables de las relaciones con organismos multilaterales de naturaleza económica y comercio internacional.
2. *Los intereses que promueve*.
   Aquí se relaciona con la finalidad económica, es decir qué es lo que se busca como objetivo final, hacia dónde se quiere llegar. En consecuencia, la diplomacia económica es la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados en favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales.
3. *Las materias de las que se ocupa*.
   En este punto la diplomacia económica sistematiza su trabajo en cuatro temas:
   a. La promoción del comercio, otorgando una especial atención a las exportaciones sobre las importaciones.
   b. La promoción de la inversión, principalmente, la atracción de Inversión Extranjera Directa.
   c. La atracción de tecnología.
   d. La ayuda al desarrollo.
4. *La investigación de los procesos de negociación y de toma de decisión.*
   Con la globalización han desaparecido las fronteras que distinguían los asuntos domésticos de los internacionales, y como consecuencia la incorporación de nuevos actores en el escenario de las relaciones internacionales añadiendo una mayor complejidad a los procesos de negociación y de toma de decisión por parte de los Estados.

De acuerdo con las dos definiciones anteriores podemos observar que en la diplomacia económica las acciones que realiza el Estado van enfocadas a los intereses que tiene éste para su desarrollo económico y tecnológico, lo que como consecuencia lo llevará también a un desarrollo social. Con base a esto se puede argumentar que mediante el desarrollo de las compañías nacionales en el exterior y de la promoción de la inversión extranjera como herramientas de la diplomacia económica, es posible conseguir un incremento en el crecimiento de la economía nacional y ocasionar un mejor desarrollo social.

Pero, ¿cuál es la diferencia entre diplomacia y diplomacia económica? Empezaremos a definir diplomacia como el arte de la negociación por medios pacíficos entre los Estados de manera que los intereses divergentes entre los actores involucrados sean resueltos por medio del Derecho Internacional de manera objetiva. Por lo que la diplomacia es un medio para que los países lleven a cabo su política exterior, por lo tanto las personas que la practiquen deberán desarrollar habilidades profesionales que los ayuden a ejecutar con éxito las encomiendas asignadas.

> El ejercicio de la diplomacia se ha profesionalizado y se ha dotado de herramientas para regular las relaciones entre países e identificar las funciones diplomáticas. Junto al derecho internacional basado en la costumbre, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) indica cuáles son esas funciones de la misión diplomática. A saber: la representación del Estado, la protección de los intereses tanto del Estado acreditante como de los nacionales dentro del derecho, la negociación con el gobierno, la recogida de información sobre los acontecimientos locales por medios lícitos y su transmisión, y el fomento de las relaciones amistosas. El corazón de la misión no ha cambiado: el diplomático pivota entre el Estado y el ciudadano de modo que cumple un servicio de titularidad pública esencial" (Manfredi, 2014:20).

Morillas plantea que la diplomacia económica (de) no ha reemplazado a la diplomacia política convencional pero se ha convertido en su

elemento inseparable. Define a la DE como la utilización de la capacidad de influencia política de los Estados a favor de sus intereses económicos en los mercados internacionales (2000:41). Mientras la diplomacia se encarga de negociar temas relacionados a la *High Politics*, la diplomacia económica se enfoca al comercio internacional con temas relacionados a la libertad de las exportaciones e importaciones, de Inversiones extranjeras y de empresas trasnacionales y multinacionales. Por lo que los países que no se especialicen en una diplomacia económica quedarán rezagados en su desarrollo y no serán considerados un Estado Moderno. La influencia internacional que el país tenga en la actualidad tiene mucho que ver con la fuerza económica que sostengan los otros actores con los que se relaciona para que influyan decisivamente en los equilibrios políticos. Un ejemplo de esto es la estrategia que implementó Rusia posterior a las sanciones impuestas por Estados Unidos en el conflicto de la adhesión de Crimea a la Federación Rusa. Las relaciones comerciales que tenía con los países que integran el bloque "BRICS" le ayudó a manejar su estrategia para lograr su objetivo de quitar la hegemonía de Estados Unidos en el Sistema Internacional logrando de esta manera incrementar su influencia política en el mundo.

Mecanismos de la diplomacia económica

En la actualidad todos los países deben tener una estrategia de diplomacia económica, esto con la finalidad de aprovechar al máximo todas sus embajadas y consulados para promover la Inversión Extranjera, ayudar a las empresas connacionales en el país en donde estén establecidos, así como la internacionalización de las empresas nacionales. Es aquí en donde el gobierno por medio de sus organismos que tengan competencia en el ámbito del comercio internacional promueve mejores condiciones políticas, económicas y jurídicas.

Otro mecanismo para fortalecer la diplomacia económica son los viajes oficiales al extranjero de la jefatura de Estado o de las instituciones gubernamentales y las misiones diplomáticas que se realizan con el

objetivo de promover las relaciones comerciales entre los países involucrados, con lo cual ayuda a incrementar el tráfico de comercio entre los actores. Este tipo de negociaciones siempre debe tener muy claro el objetivo final que se busca, ya que debe favorecer a los intereses de las grandes corporaciones nacionales. Posterior a esto, se realizan diversas reuniones con cuerpos diplomáticos que conocen y manejan las reglas y acuerdos internacionales del comercio y de inversión. Esta estrategia fortalece la combinación entre la diplomacia y la economía para ayudar al desarrollo económico de los países promoviendo los mismos como destinos turísticos, la internacionalización de las empresas e incrementar las exportaciones. Los actores que pueden desarrollar esta unión van desde el jefe de Estado, primer ministro y el embajador hasta los de nivel inferior de la diplomacia o bien los enfocados a la diplomacia especializada, representantes comerciales, agregado comercial. Las actividades de estos últimos se llevan a cabo dentro de una red de organizaciones especializadas.

Andrew (2005) menciona que hay una tendencia de las misiones diplomáticas a realizar funciones de asistencia técnica y especializada y el personal diplomático está cada vez más obligado a participar en investigación, promoción de inversiones y transferencia de tecnología. Esta tendencia es alentada por el desarrollo de la tecnología de la información y las transportaciones de bajo costo, lo que ayuda al desplazamiento de diplomáticos especializados en temas específicos de los países de origen hacia los países objetivo.

La diplomacia económica y las empresas

Lo primero que debe analizar una empresa es si es tiempo de internacionalizarse y lo segundo es hacia dónde lo debe hacer. Hay varios factores que se deben tomar en cuenta para obtener la información necesaria para que las empresas puedan tomar la decisión. Barhoum (2014) dice que la inteligencia económica recolecta, clasifica y contrasta la información para que las empresas puedan tomar la decisión sobre su

diversificación. Dentro de los factores a tomar en cuenta están los políticos (estabilidad política), tecnológicos, financieros, las tendencias del Sistema Internacional y las preferencias del consumidor del país meta.

Con base en lo anterior, Hernández (2011) comenta que es difícil separar la inteligencia económica de otras ramas de las Ciencias Sociales. En la Ciencia Política independientemente de la ideología de pensamiento humano con el que se gobierna el país no se puede separar los sistemas políticos de los económicos, ya que cualquier inestabilidad en el sistema político llevará como consecuencia inestabilidad económica. Este reparto hizo que los países menos favorecidos desarrollaran habilidades para recuperar su sitio en la escena internacional, como el surgimiento de las potencias emergentes.

Barhoum (2014) menciona que los mercados donde operan empresas multinacionales suelen ser más competitivos que los domésticos. En los mercados globales los consumidores son exigentes y tienen gustos cambiantes que obligan a las empresas a ser más flexibles ante los cambios. Gracias a la producción internacional que realizan y los amplios y complejos canales de distribución, cuentan con unas ventajas comparativas y competitivas que hacen de las economías de escala se conviertan en algo clave en generar los márgenes de beneficio de los que disponen. Ante una competencia muy bien preparada y con experiencia en mercados internacionales, las empresas empiezan a desarrollar y manejar términos tales como la eficiencia, términos que en los mercados interiores no se suelen explotar debido a que las empresas que operan en el mismo sector en un mercado nacional suelen tener el mismo sistema de trabajo.

La importancia para las empresas de internacionalizarse es porque una multinacional cuenta con más poder económico para invertir en investigación y desarrollo, lo que difícilmente puede desarrollar una empresa local. Este punto es de vital importancia para que las empresas subsistan en un mundo cambiante y cada vez de mayor consumo, por lo que el impacto que genera hacia los países a los que se han extendido, favorece en gran medida a su desarrollo generando riqueza dentro de la empresa.

La diplomacia comercial

El concepto de la diplomacia comercial es usualmente interpretado de dos maneras. La primera de ellas es la que parte de la diplomacia económica, la cual se relaciona con las políticas de esta naturaleza. Esta definición se refiere al nivel macro de la diplomacia comercial. Está relacionada a lo concerniente a los Tratados de Libre Comercio, a su implementación. No hay duda que la diplomacia comercial y la diplomacia económica son altamente complementarias pero no son lo mismo. La diplomacia económica tiene que ver con la política económica incluyendo las interacciones de tipo estructural como lo implementado por los organismos como la OMC, Fondo Monetario Internacional, entre otros, mientras que la diplomacia comercial son las misiones diplomáticas que se encargan de monitorear y presentar los informes sobre las políticas económicas y la evolución de la situación asesora a las empresas sobre la mejor forma de invertir (*Dictionary of Diplomacy*, 2003:91).

Ejemplo de diplomacia económica

La década de los ochenta fue testigo de los cambios más importantes en México. Se manejaba una política comercial cerrada en donde las importaciones prácticamente estaban cerradas en las fronteras mexicanas. Entre los sexenios que abarcan de 1971 a 1990, durante las presidencias de Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y parte del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Con los primeros dos presidentes mencionados, el enfoque principal del gobierno era el desarrollo del país, para lo cual obtuvieron préstamos con intereses muy altos, lo cual hizo que se perdiera la estabilidad de México. Por lo tanto, a partir de 1983, se perdió tanto el desarrollo como la estabilidad del país porque la mayor parte del presupuesto se destinaba al pago de la deuda externa. Dentro de este período, al ingresar México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés),

estaba confirmado que se tenía que abrir a los mercados internacionales para salir del estancamiento comercial e industrial en el que se encontraba. Este era el primer paso para el impulso de México hacia el comercio internacional.

Pero aún se debían hacer más cambios internos, se debía disminuir la deuda externa, y crear las reformas políticas y económicas necesarias, una de las cuales y más importantes fue que se redujo el arancel de un 20% como máximo y a un 7% mínimo. Con este tipo de medidas se mejoraron las relaciones con Estados Unidos y se reestructuró la deuda externa. Con estas acciones tomadas por Carlos Salinas de Gortari, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, las exportaciones hacia Estados Unidos comenzaron a crecer haciéndose más atractiva la inversión extranjera en México, logrando de esta manera el desarrollo de sectores que crecían considerablemente como el de comunicaciones y transporte, de manufactura y el de turismo.

El objetivo de Salinas de Gortari era que México fuera conocido en todo el mundo por su gran capacidad en el Comercio Internacional por lo que fortaleció la imagen del país que manejaban las embajadas y consulados en el exterior. "La política exterior fue considerada como una parte importante de la renovación de la política interna. La política exterior, rápidamente se consolidó como una ágil contraparte y sostén de las necesidades internas del país" (Ramírez, 2001:1). De igual forma Rozental, (1993) citado en Ramírez, (2001:1) declara que "La convergencia y rumbo que el presidente Salinas propuso a México para abatir la crisis y renovar la confianza nacional dio pie a una diplomacia de realizaciones concretas y de impacto directo sobre la realidad nacional".

> Durante el gobierno de Salinas de Gortari, la política exterior atravesó por dos etapas distintas; la primera abarca desde el inicio de su gestión a finales de 1988, hasta principios de 1990 cuando, al término del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, la élite política percibió que el país no podría competir con Europa del Este como destino de las inversiones

> europeas, al menos no en los volúmenes esperados. La segunda etapa se inició a partir de entonces y se mantuvo hasta el final del sexenio, caracterizándose por un mayor acercamiento con Estados Unidos que culminó con la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Garza, 1996:642).

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se especializaron a los diplomáticos en temas específicos como inversión, empleo y transferencia tecnóloga entre otros. La diplomacia tuvo que adaptarse para poder llevar el ritmo de los cambios que en el Sistema Internacional se estaban generando, por lo que la política interna básicamente se movía con base en lo que sucedía en la política externa.

Bibliografía

Andrew K. R. (2005). The foreign service and foreign trade embassies as export promotion. Working paper (1 1 1 1 1).

Barhoum, S. (2014). Diplomacia comercial. *Cuadernos de la Escuela Diplomática de España*, (54),105-154.

Berridge, G. y James, A. (2003). *A dictionary of diplomacy* (2da. ed.). New York: Palgrave McMillan.

Garza, H. (1996). La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación. *Revista de Investigación Científica y Social 35*(4), 641-666.

Hernández. (2011). Inteligencia económica. *Revista logos ciencia y tecnología.3* (1), 37-55.

Manfredi, J. (2014). Competencias para la nueva diplomacia global. *La diplomacia pública como reto de la política exterio*r, 20-30.

Morillas, G.J. (2000). La diplomacia económica. La otra mediación del Estado en el mercado. *Boletín económico del* ICE, (2662) 41-44.

Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL). (2012) *Diplomacia económica*. Recuperado de http://omal.info/spip.php?article4843.

Ramírez. V.B. (2001). La transición de la diplomacia tradicional a la diplomacia comercial: el caso México.

Sánchez, P. (2013). La diplomacia comercial en el centro de la diplomacia económica de España. *Anuario jurídico y económico escurialense*, (46), 345-362.

12

Diplomacia ambiental

Paulina Jiménez Quintana[1]

Los retos concernientes al cambio climático representan un asunto primordial en la agenda internacional debido a que no se distinguen fronteras. Mientras la población aumenta de manera exponencial, la tarea sobre la administración y gestión del capital natural se vuelve cada vez más compleja. Algunas naciones no poseen la cantidad de recursos adecuada para cubrir las necesidades básicas de sus ciudadanos y, en contraste, las naciones más ricas sobrepasan sus necesi-

---

[1] Licenciada en Administración Financiera por el Tecnológico de Monterrey y Maestra en Ciencias especializada en Emprendimiento e Innovación para el Desarrollo Sustentable por SKEMA Business School, Francia. Realizó estudios referentes a Negocios Internacionales y Administración Estratégica en École Superieure de Commerce á Clermont-Ferrand, Francia. Actualmente cursa un Doctorado en Filosofía con orientación a Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en donde colabora como profesora-investigadora de tiempo completo y forma parte del Cuerpo Académico de Investigación de Desarrollo Sustentable. Sus principales líneas de investigación son la Economía del Desarrollo Sustentable y el Emprendimiento e Innovación. Correo de contacto: paulinajq@gmail.com.

dades de consumo debido a la inadecuada asignación de los recursos naturales (Susskind & Ali, 2015). Aun así, las naciones subestimaron durante mucho tiempo los costos económicos y ambientales del cambio climático. La incertidumbre científica, la falta de políticas especializadas en algunos países, los diversos actores involucrados, las consecuencias económicas tan substanciales y los problemas referentes al ambiente son probablemente los más complicados y difíciles de resolver (Susskind & Ali, 2015:346).

Además de los asuntos internacionales, que ya en sí representan un reto primordial y urgente, las generaciones presentes y futuras deberán añadir las cuestiones sobre cambio climático (Udovic, 2016). El crecimiento desmedido de la población mundial, el uso y consumo del capital natural (bienes y servicios ambientales), cambio climático, provisión de agua, afectación del ecosistema, contaminación del aire y la tierra, entre otros, deben ser resueltos desde una perspectiva de cooperación entre las naciones y no como problemas aislados.

La diplomacia ambiental surge de la necesidad de solucionar un problema común, puesto que los daños ocasionados a la infraestructura ecológica son interrelacionados y tienen un impacto negativo para todos los actores; para lograr acuerdos entre los Estados y trabajar en conjunto se requiere una agenda internacional coherente para las cuestiones que enfrenta nuestro planeta. Las soluciones que pudiera tener un solo actor por la defensa del medio ambiente tendrían una eficacia mínima si las comparamos con las tremendas consecuencias que soporta nuestro planeta; en la actualidad es imprescindible la acción colectiva de la comunidad internacional para lograr el progreso de la humanidad.

La estructura de las negociaciones referentes a un crecimiento más sustentable debe ser más eficiente y debe permitirle a las naciones seguir velando por los intereses propios de desarrollo; la mayoría de las herramientas actuales y los procedimientos para los acuerdos globales no están diseñados para las demandas del cambio climático, que son cambiantes, por esto es necesario el desarrollo y la innovación de

nuevas y mejores herramientas, más especializadas, que propongan una alternativa para la cooperación global en este tema.

No solo se necesitan expertos en el área para poder crear soluciones pertinentes que beneficien a todos de manera equitativa, sino también personas que sean expertas en negociación internacional y en el uso de las herramientas más adecuadas de acuerdo al contexto y a la naturaleza del problema. Como resultado de esta unión de esfuerzos, gran cantidad de actores internacionales se ven involucrados en la toma de decisiones para desarrollar un modelo de progreso más sustentable, en donde el crecimiento socioeconómico y la preservación de la infraestructura ecológica vayan de la mano. Todas las actividades y procesos involucrados en esta toma de decisiones que se aborda, se conocen como diplomacia ambiental (Susskind y Ali, 2015).

La conceptualización de la diplomacia ambiental

La teoría sobre la diplomacia ambiental ha tenido cierta evolución a lo largo del tiempo y los temas adyacentes e influyentes poseen incidencia en su definición y conceptualización; en esta teoría podemos observar diferencias terminológicas o vertientes que se refieren y relacionan al mismo concepto, algunas de ellas son mencionadas por Lichtinger (1994), que propone distintos nombres al concepto: eco diplomacia, diplomacia verde, diplomacia del ozono, diplomacia sobre reducción del carbono, diplomacia energética, y la más reciente la diplomacia climática. Este concepto emerge para expresar el creciente interés y la participación directa de diversos actores en la agenda global (Rei, Cunha y Setzer, 2012).

La academia posee un papel fundamental en el estudio y análisis de la diplomacia ambiental. Debido a la complejidad de análisis de los problemas referentes al cambio climático, se ha vuelto ineludible la participación de distintas disciplinas para comprender los problemas actuales. Las principales áreas académicas y de investigación sobre la diplomacia son el aseguramiento de los recursos naturales y las

poblaciones vulnerables, la gobernanza ambiental y la construcción de la paz ambiental. El aseguramiento de los recursos naturales se refiere a que, en un número significativo de casos, los conflictos internacionales se deben a la inequitativa distribución del capital natural, lo que representa un riesgo a la seguridad de la nación; la gobernanza ambiental se refiere a las políticas internacionales débiles o incongruentes de los distintos actores; y por último pero no menos importante, la construcción de la paz ambiental se refiere a la reconciliación y sanación sobre la afectación a los recursos y el acompañamiento hacia la reconstrucción de nuestro medio, es decir a la reestructuración de la relación con la naturaleza.

La diplomacia ambiental es un tipo de diplomacia que busca crear acciones tendientes a la defensa del medio ambiente y del desarrollo sustentable, razón por la cual se denomina diplomacia ambiental (González, 1999); el objetivo ulterior es estimular la cooperación internacional para así generar acuerdos sobre la resolución de problemas ambientales transfronterizos, a travesando las diferencias culturales, sociales y de valores; de igual manera, puede ser considerada como un sistema internacional de gobernanza ambiental (Janes, Lankowski, Muller & Gray, 1998), a través del cual se establecen de manera complementaria distintas modalidades y niveles de acción ante los problemas ambientales.

Los principales actores que participan son los jefes de Estado, instituciones internacionales, las asociaciones científicas y académicas, algunas agencias estatales, la iniciativa privada y algunas organizaciones no gubernamentales. Estos actores durante sesiones formales o informales intercambian ideas y desarrollan propuestas de documentos legales con responsabilidades específicas para posteriormente votar para aceptarlas o rechazarlas; asimismo pueden acceder a pagos por monitoreo de desempeño e incluso sanciones por falta de cumplimiento (Susskind & Ali, 2015). Una muestra sobre estos mecanismos son los tratados, instituciones y medidas de mitigación para contrarrestar los gases de efecto invernadero (GEI). Los GEI se consideran los principales instrumentos de innovación de la agenda multilateral impulsados por el Derecho Internacional del Medio Ambiente (Rei, *et al*, 2012).

La diplomacia ambiental es un concepto considerado como relativamente nuevo, a pesar de que está presente en las relaciones internacionales desde hace ya varias décadas. Sin embargo los académicos han definido el inicio de la diplomacia ambiental como concepto a partir de 1992. Sin embargo, la agenda internacional comenzó a guiar su atención hacia la problemática ambiental desde finales de la década de los sesenta, pues es durante este tiempo el periodo en el que se presentan cambios y movimientos sociales que promueven y abogan por el ambiente, esto se refleja en las acciones que toman grandes organismos e instituciones tales como la ONU. En el año de 1992 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente y el Desarrollo en Rio de Janeiro, Brasil, esta cumbre representa un parteaguas al ser la convergencia de 180 naciones, docenas de organizaciones intergubernamentales y cientos de representantes de organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación de todo el mundo (Janes, *et al*1998). Fue así como se comprendió que los problemas medioambientales, los relacionados con los derechos humanos, las finanzas, el comercio, entre otros, solo pueden tener soluciones satisfactorias si son negociados y regulados por todos los Estados, así como otros agentes a nivel internacional (Rei, *et al*, 2012).

La principal diferencia con la diplomacia tradicional, como lo fue en el caso del Protocolo de Montreal (1987) es que no se definen tratados en concreto, en lugar de esto las herramientas, acuerdos, y otros instrumentos, permanecen abiertos y un tanto flexibles para poder responder a las condiciones cambiantes de la esfera internacional; además que cada vez se involucran distintos actores de diversa índole. La diplomacia ambiental internacional conlleva la convergencia y sinergia de las políticas exteriores, ambientales, de desarrollo y seguridad, una gran variedad de actores y sus relaciones entre ellos; en éstas se promueve con mayor énfasis las asociaciones, y existe también una gran participación de las organizaciones de la sociedad civil. Otra característica o factor clave de la diplomacia ambiental es que esta va mucho mas allá de la diplomacia entre Estados, pues ésta depende de los canales diplomáti-

cos sean estos bilaterales o multilaterales, como vía de las negociones de los Acuerdos Ambientales Multilaterales (MEAS, por sus siglas en inglés).

Instituciones referentes

En los últimos veinte años nuevos actores y mecanismos innovadores se han involucrado en la toma de decisiones referentes a la agenda internacional sobre desarrollo sustentable, reflejando un cambio significativo hacia un mundo multipolar en donde el cambio climático representa un problema urgente para todos. Todo esto evidentemente conlleva una transformación del paradigma de desarrollo antropocéntrico manejado hasta ahora, en donde la transición hacia un desarrollo más ecocéntrico o biocéntrifo no es un reto sencillo ni rápido. Tales desenvolvimientos han sido útiles para reforzar la importancia de la diplomacia ambiental y el papel central de las plataformas multilaterales de discusión y acuerdo para concertar una acción colectiva, así como de las Naciones Unidas para dirigir la agenda internacional ante tales problemáticas.

En la constitución del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés), se marcó un precedente, pues era vital dirigir y coordinar de manera institucional e internacional lo relacionado con el ambiente puesto que exisitía ya una creciente complejidad de procesos de negociación a multinivel y de actores. El UNEP surge a partir de 1972, bajo el marco de la conferencia de la Cumbre de la Tierra en Estocolmo y fue así que una nueva plataforma para la diplomacia ambiental fue abierta y establecida de manera definitiva y permanente. Los cambios a nivel internacional en el panorama ambiental han sido acompañados de un papel cada vez más incipiente de lo ambiental en la política internacional, e incluso en derecho internacional, pues se han dado muchas convenciones y acuerdos que se han convertido en leyes internacionales. Entre más actores, niveles y plataformas existan para el dialogo internacional y la cooperación, habrá mayor consultación negociación concertación

y construcción de coaliciones, y así más países podrán formar parte de los procesos de toma de decisión en estas plataformas internacionales e instituciones (Moon, 2010).

Mecanismos, sistemas, herramientas y procesos

En la actualidad se proponen distintos mecanismos, sistemas, herramientas y procesos, por medio de los cuales funciona la diplomacia ambiental. Como parte fundamental, se encuentran las funciones de las Conferencias de las Partes y las Reuniones de las Partes (COPS y las COPS, por sus siglas en inglés). Dentro de éstas reuniones y cumbres se negocian nuevos tratados o se revisa el progreso de alguna implementación. También surgen como resultados de estos eventos algunos instrumentos obligatorios o no obligatorios, declaraciones o lineamientos, acuerdos, coaliciones, alianzas, protocolos, leyes, sinergias, bajo estructuras formales e informales, tales como sesiones plenarias o *standing committees*. Dentro de los procesos de toma de decisiones en estas partes se encuentran involucrados factores tales como temáticas específicas, asuntos organizacionales y negociaciones específicas que a su vez cuentan con distintos *stakeholders* y actores. A partir de ésto se generan grupos y coaliciones para que actúen conforme a este marco; algunos ejemplos son: EU & G77, Friends of the Chair, SIDS, COP21-París, COP22- Marrakesh, etc.

Tendencias del futuro: los retos de una diplomacia híbrida

La diplomacia es un tema que ha tenido un gran estudio y análisis académico a la largo de tiempo, no representa un tema nuevo para las Relaciones Internacionales; sin embargo la diplomacia ambiental se considera un área relativamente nueva e influyente. Hoy en día, existen muy diversos tipos de actores y los niveles de interacción han cambiado el orden mundial de manera fundamental, es bajo este contexto que

la diplomacia ambiental debe ser considerada como primordial, hacer uso de todas sus formas y herramientas; estos pueden ser tratados bilaterales o multilaterales para alcanzar un progreso factible en la protección del capital natural y del medio en el que se desarrollan los Estados. El pluralismo de estas plataformas tiene por ventaja la flexibilidad de atender estas cuestiones cruciales en la agenda internacional de diversas maneras, sin embargo conlleva la desventaja de que si no se establece una estructura formal, los actores pueden no ratificar los acuerdos y entonces el alcance es mermado.

Nuevos modelos de inversión internacional también han sido propuestos debido a los riesgos que existen a causa de la inadecuada asignación del capital (natural, económico, humano, tecnológico, etc.) entre las naciones, esto para lograr una distribución más equitativa de los recursos. Las nuevas propuestas siempre deben mantener como cualidad la capacidad de escalar y la resiliencia, la diplomacia ambiental a través de las negociaciones será la herramienta que defina cuáles son las soluciones más pertientes para la solución de los problemas. La actual fase de la diplomacia ambiental se encuentra bajo transición, ya que como se ha podido observar en eventos tales como la COP21-París, la participación internacional cada vez proviene de muy distintos orígenes: desde lo público hasta lo privado. Ya no solo los Estados se encuentran involucrados en estas negociaciones, sino que existe una fuerte presencia del interés del colectivo internacional. Un equilibrio entre legitimidad y transparencia debe ser la mejor combinación para las negociaciones exitosas sobre la problemática propuesta.

La cooperación de las partes en cuanto a acuerdos, tecnología, desarrollo e investigación, sistemas de gobernanza ambiental, políticas coherentes, integración regional, etc. será la clave para lograr el objetivo de la diplomacia ambiental que es resolver las cuestiones referentes al cambio climático. Tal vez sea la oportunidad de los actores internacionales para mejorar las prácticas referentes a su desarrollo en general, es decir crear un desarrollo más sustentable.

Estudio de caso: participación por un crecimiento ordenado. Hábitat III Quito Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible

En las actuales tendencias de desarrollo, las ciudades ocupan menos de un décimo del área terrestre del planeta, pero son responsables de tres cuartas partes del total de energía consumida. Se observa que las zonas urbanas se alimentan de los recursos naturales extraídos de las zonas rurales, afectando comunidades de manera desigual y volviendo inhabitables grandes zonas, entre otras acciones que generan un impacto global. Retomando el significado de Desarrollo Sostenible –principal objetivo de la diplomacia ambiental– como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, la comunidad internacional ha reconocido que el desarrollo sostenible no implica solamente problemas medioambientales, además abarca asuntos económicos y sociales que no pueden ser atendidos desde la esfera ambiental. Por esto, con el objetivo de fortalecer el compromiso político global en favor del desarrollo sostenible de asentamientos humanos, tanto rurales como urbanos, se desarrolló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, mejor conocida como Hábitat III, cuya cede fue Quito, Ecuador del 17 al 20 de octubre de 2016.

Hábitat III dio un giro a los principales temas llevados a foros internacionales por la diplomacia ambiental, al propiciar que por primera vez en veinte años la comunidad internacional evaluara las tendencias urbanas rápidamente cambiantes y cómo esto impacta en el desarrollo sostenible desde el desarrollo humano, deterioro ambiental, sistemas cívicos, entre otros.

La nueva agenda urbana

El principal fin de la conferencia fue generar la Nueva Agenda Urbana, la cual establece estrategias y prioridades para guiar los patrones de evolución de los próximos veinte años. Este nuevo acuerdo propiciará la generación de nuevas políticas, compromisos y controles para la planificación del desarrollo humano.

- Los aspectos fundamentales en la agenda fueron:
- Mecanismos de economía urbana sostenible e inclusiva y sostenibilidad ambiental.
- Se consagra el Derecho a la Ciudad, la igualdad de género y la accesibilidad universal.
- Aumentar la capacidad de resiliencia de las ciudades.
- Propone la inclusión de niños, niñas, mujeres en los planes de desarrollo, el respeto a los derechos y la integridad de refugiados; desplazados internos y migrantes, independientemente a su situación migratoria.

México en el Hábitat III

México afirmó su compromiso con la Nueva Agenda Urbana y el reto de transformar la vida de los millones de personas que viven en las ciudades de la República Mexicana. En esta cumbre fueron impulsados temas prioritarios para el país, tales como: derecho a la ciudad, equidad de género, accesibilidad universal e inclusión urbana.[2]

2 Para conocer más sobre Hábitat III Quito, ingresa a: https://habitat3.org/Para consultar la Nueva Agenda Urbana, ingresa a https://www2.habitat3.org/bitcache/97ced11dcecef85d41f74043195e5472836f6291?vid=588897&disposition=inline&op=view

Bibliografía

González, G. (1999). Una propuesta de diplomacia ambiental (1era. ed.). Recuperado de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/993/11/TFLACSO-01-GGGF1999.pdf

Janes, J., Lankowski, C., Muller, S., y Gray, H. (1998). Environmental diplomacy (1era. ed.). Washington, DC: American Institute for Contemporary German Studies.

Lichtinger, V., y Glender, A. (1994). *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Moon, S., Szlezák, N.A., Michaud, C.M., Jamison, D.T., Keusch, G.T., Clark, W. y Bloom, B. (2010). The global health system: lessons for a stronger institutional framework. *PLOS Medicine*, 7(1), e1000193. DOI: 10.1371/journal.pmed.1000193.

Rei, F., Cunha, K. y Setzer, J. (2012). Relaciones Internacionales Subnacionales. La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernanza internacional (2da ed., 50-64). Buenos Aires, Argentina: *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*. Recuperado de http://file:///D:/Users/Administrator/Downloads/Paradiplomacia%202%20(1).pdf

Susskind, L. y Ali, S. (2015). Environmental diplomacy: negociating more effective global agreements (2da ed.). New York: Oxford University Press. Recuperado de: https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context=ijgls

Udovic, B. y Pongrac, M. (2016). The development, (non) institutionalisation, and (lost) opportunities of Slovenian environmental diplomacy in the last 25 years. CIRR 22(76), 29-51 UDC 327.82:502/504(497.4) DOI 10.1515/cirr-2016-0005.

Diplomacia del agua

David Horacio García Waldman[1]
Gustavo Daniel Ortiz Téllez[2]
Alejandro Raisuli Pamanes Durán[3]

Son numerosos los conflictos que han ocurrido a lo largo del siglo XX. Después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) trató de armonizar el sistema internacional y volverlo menos anárquico, lo cual a pesar de no haber cumplido las expectativas que muchos esperaban, sí ha podido resolver grandes conflictos. Dicho organismo no tomó muy en cuenta ni presionó a los

1 Doctor en Filosofía con orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Secretario Académico de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, profesor titular de tiempo completo en dicha institución y miembro del Cuerpo Académico UANL-CA-319 Mercados y Estudios Regionales Internacionales. Correo de contacto: david.garciaw@uanl.mx.

2 Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Candidato a Maestro en Relaciones Internacionales. Correo de contacto: gustavo.ortiz.tellez@gmail.com.

3 Doctorando en Filosofía con orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por la Universidad Autónoma de Nuevo León y Maestro en Negocios Internacionales por la Universidad Regiomontana y Maestro en Dirección de Entidades y Divisiones Financieras por la Universidad Autónoma de Barcelona. Correo de contacto: alpamanes@hotmail.com.

gobiernos para resolver sus disputas con el tema del agua, sin embargo, este tema cada día se ha vuelto más preocupante ya que han ocurrido casos demasiado graves, de los cuales algunos ya no tienen solución. Es por eso que no encontramos explicación de por qué la ONU no ha creado un órgano dentro de su misma institución o por qué no ha promovido la creación de algún otro organismo que sea totalmente independiente especializado en lo que se denominaría diplomacia del agua para intervenir en los conflictos presentes, lo cual coincide con la perspectiva teórica de Carius, Dabelko y Wolf "The UN should develop an integrated, systematic program of preventive water diplomacy based on modified versions of the World Bank and International Monetary Fund for Global Environment Facility framework"[4] (2004). Esto es necesario para que la falta de acuerdos en esta materia deje de escalar a los conflictos que se presentan en el centro del debate de este capítulo.

El papel de la diplomacia en el siglo XXI

En pleno siglo XXI, teniendo como contexto un mundo globalizado, el papel que desempeña la diplomacia la ha llevado a convertirse en el instrumento principal de las naciones en resolver sus disputas. Las naciones utilizan el enfoque de diplomacia preventiva para que un conflicto entre dos naciones no termine en una escalada militar en las regiones de esos países y después en una guerra total, lo que concuerda con la declaración respecto a este término según las Naciones Unidas "En palabras sencillas, por diplomacia preventiva se entienden las medidas diplomáticas adoptadas para evitar la escalada de las disputas hasta convertirse en conflictos y para limitar su propagación" (2011). El punto de partida es que las naciones en el mundo siempre utilizan a la diplomacia como instrumento para poder resolver sus conflictos

[4] La ONU debería desarrollar un programa integrado y sistemático de diplomacia preventiva del agua basado en versiones modificadas del marco del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para el Medio Ambiente Global.

territoriales, étnicos y comerciales. Entonces es aquí cuando se plantea la cuestión de por qué no utilizan la diplomacia para resolver sus disputas sobre el tema de los recursos hídricos en sus regiones, actividad a la cual se le conoce teóricamente a través del concepto de diplomacia del agua.

La diplomacia del agua

En el transcurso de los siglos XX y XXI se ha podido usar la diplomacia para la resolución de los conflictos entre las naciones, y las disputas sobre los recursos hídricos no deberían ser la excepción, es aquí donde permanece nuestra pregunta central de por qué no se ha podido poner en práctica toda la teoría de este concepto. La respuesta quizás más lógica sería la ausencia de una institución internacional especializada en tratar este tipo de temas. Si bien el Banco Mundial hace esfuerzos para tratar de resolver estos temas, no es un organismo lo suficientemente influyente para poder entrar a cualquier lugar del mundo, por lo que hace urgente la necesidad de contar con la presencia de una institución internacional o un nuevo organismo de las Naciones Unidas para poder aumentar las probabilidades de aumentar la injerencia (valga la redundancia) en este tema en cualquier región del mundo y lograr poner en práctica este tipo de diplomacia. Desde un punto de vista particular, las Naciones Unidas se dedican a vigilar el mundo y tratar de que todos los Estados coexistan en el plano internacional en donde se considera que existe una anarquía; por lo cual el tema de la guerra y en especial el de la guerra del agua podría ser algo más especializado y que requiera de otro tipo de diplomáticos para poder llegar a acuerdos.

Es así que una de las soluciones que se identifican por los Estados miembros de las Naciones Unidas es la de crear una división del organismo como lo es la UNICEF o la UNESCO, especializándose en resolver disputas territoriales por el agua en todas las regiones del mundo. Pero no es necesario que sea un organismo derivado de las Naciones Unidas, también podría ser un nuevo órgano y este podría actuar de manera independiente y así poder ayudar a mantener el orden inter-

nacional establecido por las Naciones Unidas. Tanto la práctica como los estudios "La diplomacia del agua es usualmente examinada en referencia en la relación entre y dentro de los Estados en las cuestiones de ríos transfronterizos. No obstante, menos atención ha sido prestada en el estudio de cómo los Estados con recursos hídricos limitados y sin ríos compartidos, emplean la diplomacia para asegurar un adecuado abastecimiento del agua para su gente y su desarrollo económico" (Caballero y Khup 2012), situación que parece no tener lógica alguna debido a que el agua representa un recurso demasiado importante para el ser humano, incluso más que el petróleo, y los casos pequeños alrededor del mundo han dado prueba de que si esto ocurriese en una escala global donde involucre potencias mundiales, podría acabar en otra guerra a escala mundial en donde ya no se lucharía por petróleo ni por territorio sino simplemente por agua.

El uso del agua en el siglo XX

Durante el siglo XX el agua no fue un problema para los Estados-nación. Las dos guerras mundiales fueron una lucha por territorios, petróleo e ideologías de cada país en su búsqueda por imponerlas alrededor del globo. En lo que corresponde al recurso hídrico las naciones en ese momento sólo se dedicaron a la construcción de presas para abastecer a su población, "a lo largo del siglo XX, se han utilizado grandes presas multiusos para cubrir las necesidades de agua y para ayudar a proteger a la población de las inundaciones. Aunque aún se podrían hacer más presas en algunas regiones, casi todas las localizaciones adecuadas para ello están ya en uso" (FAO, 2013), también debido a que durante el siglo XX no había tanta población el agua llegaba a todas las regiones del mundo, nunca llegó a haber disputas territoriales originadas por la escasez de agua hasta ya casi llegado el siglo XXI. Estas presas construidas en el siglo XX ahora representan una amenaza porque las naciones que las construyeron ya no se prestan a compartir con las demás naciones, situación que se suma a aquellos conflictos entre empresas privadas, que trae consigo

muchos problemas al interior y al exterior de los Estados; sin embargo, en la creación de los principales órganos internacionales en 1945, el tema del agua pasó a segundo plano y nunca tomó importancia, trayendo grandes repercusiones negativas en el siglo XXI.

Aplicación de la diplomacia del agua hoy en día

Actualmente el concepto de la diplomacia del agua sólo se ha focalizado en pequeños puntos específicos de tensión alrededor del mundo. Según Caballero y Khup (2012), la literatura en la diplomacia del agua tiende a enfocarse en recursos hídricos transfronterizos donde los ríos son el ejemplo más prominente. Cuando los ríos transfronterizos cruzan fronteras políticas, su administración se hace mucho más compleja y polémica con el potencial de detonar un conflicto armado entre los actores internacionales involucrados.

Es así que por el momento las tensiones alrededor del mundo sólo se enfocan en tensiones sobre los ríos que cruzan las fronteras políticas de los países, no obstante, no se ponen en práctica los espacios de negociación y los pocos que han ocurrido terminan fracasando debido a que este término no está bien constituido en la práctica. Aun cuando esta situación pueda ser considerada como una generadora de pequeños conflictos, su ocurrencia ha tenido graves daños, tanto en el medio ambiente como en cuestiones militares entre los países, y si se termina inmiscuyendo a los mares en tales asuntos, podrían terminar en conflictos a escala global.

En paralelo los recursos hídricos siguen disminuyendo día tras día, acarreando con esto graves consecuencias donde, según Moon, "las consecuencias para la humanidad son graves, la escasez del agua amenaza las ganancias económicas y sociales, siendo un potente vehículo para la guerra y el conflicto" (2007). Es así que cuando este concepto se magnifique y comience a involucrar como ejemplos prácticos a grandes lagos y mares en disputa entre los países, será demasiado tarde para pensar en crear una institución internacional que pueda resarcir el daño que llegara a alcanzarse.

La amenaza de los gobiernos a una incansable diplomacia del agua

Si bien durante la segunda mitad del siglo xx los gobiernos se mostraron afines a cooperar en los temas de la paz mundial, la cooperación comercial y la protección del medio ambiente, ahora las tendencias que amenazan con el rompimiento de muchos de los acuerdos alcanzados ponen en mayor amenaza la creación de una institución internacional dedicada a la diplomacia del agua. Grandes potencias alrededor del globo han calificado incluso a las Naciones Unidas como un organismo obsoleto y que carece de autoridad para poder resolver los conflictos entre las naciones, por lo que es lógico pensar que tampoco tendrían confianza en una nueva institución encargada de resolver estas situaciones hídricas, además de que muchos países han declarado que no creen en muchos de los objetivos que busca la comunidad internacional, tal es el caso del actual Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien en repetidas ocasiones ha expresado su incredulidad respecto a situaciones como el cambio climático y que incluso lo ha calificado como un cuento chino.

Sumado a esto, el proceso desintegrador que se presenta en Europa por la crisis de refugiados y la Guerra en Medio Oriente hace que el tema del agua, como lo ha sido en la mayoría de los casos, pase a segundo plano, solo ciertos países como Siria están muy preocupados por el desabasto que tienen de agua. Si esto sigue así, el desabastecimiento llegará a los demás países como Israel; "el vital río Jordán, difícilmente compartido por Israel y Jordania, es alimentado por el río Yarmuk, que conforma la frontera entre Jordania y Siria" (Kolars, 1991). Las disputas religiosas que tienen hacen imposible llegar a un acuerdo sobre compartir el río, por lo cual su religión está primero llevando a que el debate sobre la diplomacia del agua caiga en una imposible consolidación dentro de la agenda internacional y carezca del apoyo de las grandes potencias para conseguir los recursos para su puesta en práctica. Además, hay ciertos argumentos que contradicen la

relevancia del tema y hablan sobre el gran abastecimiento en ríos, lagos y mare; "¿peligro de que no haya agua? El problema que no haya agua no es la escasez. La escasez es un mito". (Yáñez, 2015); lo que lleva a la retirada de iniciativas como la propuesta en este capítulo ya que la idoneidad de mediar este tipo de conflictos es innecesaria, puesto que no hay disputa alguna por asistir entre los países, dejando a esta crisis estancada en un punto muerto sin mucho apoyo internacional.

El conflicto en el mar meridional de China

A pesar de que la diplomacia del agua se enfoca en la distribución de los recursos hídricos para el uso humano, el caso de las disputas territoriales por el mar al sur de China representan un grave conflicto internacional; "el territorio del Mar Meridional de China y los conflictos por temas territoriales en esta zona son de larga data para todos los países que intervienen en el conflicto" (Peralta, 2016), en el cual, a pesar de que los países involucrados (China, Filipinas, Vietnam, Malasia, Brunei, Japón, Taiwán y Estados Unidos) están luchando por los recursos que se encuentran en la zona comprendida, y no precisamente por el agua, este conflicto podría resolverse delimitando las zonas territoriales del mar de China y así saldar las disputas que cada vez aumentan más en esta parte del planeta, donde China es el país más poderoso militarmente dentro de este conflicto, exceptuando junto a Estados Unidos.

Las Naciones Unidas han intervenido en este conflicto en respuesta a las acciones que China ha tomado cada vez más severas, "Filipinas llevó ante el tribunal de Arbitraje de la ONU el conflicto por la soberanía de las islas del Mar de la China Meridional, el 22 de enero de 2013" (Peralta, 2016). Al intimidar a los pequeños países que también reclaman su parte del océano, y que por medio del Convenio de las leyes del océano firmado por estos mismos países, las Naciones Unidas emitieron una declaración en la cual argumentaban que "no hay fundamento legal para sustentar la reclamación de que China ostente derechos his-

tóricos sobre los recursos de las áreas marítimas" (Peralta, 2016), es así que este conflicto tiene como única consecuencia la gran posibilidad de escalar a un conflicto militar en la región marítima y que con la construcción de islas artificiales el conflicto se intensifique y dé más argumentos para que China reclame más territorio sobre el mar.

Las Naciones Unidas sólo buscan la solución de este conflicto a través de la aplicación del Convenio de las Leyes sobre el Mar, sin embargo no es suficientemente influyente para llevarlo a su fin, por lo que pareciera hacerse válida la alternativa de contar con una institución internacional especializada en la resolución de estos conflictos para poder mediar y poner marcha atrás a la tensión militar en la región. Si bien se ha argumentado anteriormente que la diplomacia del agua se basa en resolver disputas de ríos y lagos entre países con fines de consumo humano, debería hacerse posible expandir el concepto para que este tipo de diplomacia de igual manera pueda verse involucrada en conflictos como éste y su aplicación se consolide a nivel internacional.

La inclusión de temáticas más allá de las disputas de ríos y lagos entre países, e integrar casos como las disputas de mares por los recursos que se encuentran dentro del mismo, podría acrecentar la motivación de solucionar, entre los países y las empresas, a través de poner en práctica la cooperación en la vertiente de diplomacia del agua.

Integrar este tipo de temas dentro del concepto de la diplomacia del agua hará que éste tenga mayor relevancia dentro de la comunidad internacional, llevando a que más países se sumen al proyecto y se pueda consolidar su institucionalización especializada en el manejo de los recursos hídricos a escala mundial.

Primer paso para poner en práctica la diplomacia del agua: la agenda 2030

La agenda 2030 fueron 15 objetivos que se propusieron a alcanzar los Estados miembros de las Naciones Unidas en un plazo de 15 años. Estos objetivos hablan sobre cumplir con diversos temas enfocados

en ponerle un fin a la pobreza, salud y bienestar, acción por el clima y cuidar la vida submarina. Siendo de nuestro principal interés el objetivo número seis: agua limpia y saneamiento: "El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en el que queremos vivir. Hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño" (Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 2015).

Tal objetivo guarda una estrecha relación con la diplomacia del agua en tanto que la resolución de las disputas territoriales entre los países a través de charlas de cooperación, además de resolver disputas de ríos y lagos, también podría optar por ser una estrategia con más propósitos de ayuda social, es decir, como herramienta de negociación de acuerdos por varios países alrededor del globo para asistir a otros países con carencias en recursos de agua potable, lo cual generaría un antecedente y podría considerarse como el inicio de la diplomacia del agua, ya que muchos países tienen conocimiento de los recortes de agua que aplica un país con otro tal es el caso de los recortes de agua que le hace Israel a Palestina o la negativa de Turquía a compartir sus recursos hídricos con su vecino Siria; "en la historia de las negociaciones por el agua del Tigris y el Éufrates, Turquía ha utilizado sus ventajas para ejercer una suerte de hidrohegemonía, sobre los kurdos de su país y sobre los Estados vecinos" (Conde, 2017).

Debido a que se pueden presentar situaciones que requieran la práctica de la diplomacia, las naciones necesitan comenzar acciones con fines sociales ya que, de haber un conflicto de gran escala, puede no interesarles la cooperación o intervención de otros países. Éste puede ser un factor que dificulte la cooperación entre ellos, teniendo como mejor alternativa comenzar acciones conjuntas y de cooperación, y así dar paso a la formación del concepto y del organismo dedicado a la diplomacia del agua. Es así como podemos relacionar esta agenda para ponerla en desarrollo y tener como consecuencia un antecedente de la diplomacia del agua y haber cumplido con el objetivo.

Con todos estos temas integrados, a más países les interesaría formar parte del organismo y a pesar de que países como China, se mos-

traran en contra de la creación de este organismo debido a la estrecha relación que tiene el agua con los derechos humanos tal y como lo dijo Avilés (2010) "El principal problema al que se enfrenta el sistema chino de derechos humanos es que, tal y como reconoce el propio gobierno chino, algunos funcionarios del Estado, tienen todavía que cobrar mayor conciencia de los derechos humanos y mejorar su actuación en el ejercicio de sus funciones con arreglo a la ley", es por eso que se ignoran las declaraciones que dan las Naciones Unidas sobre respetar el derecho sobre el mar ya que no están acostumbrados a estar integrados al sistema internacional. Aun así el peso de la nueva institución internacional los sometería a la presión internacional y de no ser así habría sanciones económicas ya que no cederían ante la voluntad de la comunidad internacional. China proyectaría una mala imagen a las empresas y a la población mundial dando la impresión de acaparar más de lo que corresponde y sin respetar lo que la voluntad internacional exige.

Debido a la ausencia de una institución internacional encargada directamente de resolver estos conflictos, se ha generado una problemática que no puede resolverse después de tantos años de disputa por recursos minerales encontrados en el sudeste asiático, sumando el temor de los pequeños países sobre la amenaza militar que representa China, provocando su aislamiento. Además, la ausencia de iniciativas de otros países los deja sin acciones claras que puedan realizarse sin provocar un conflicto militar en la región y que podría escalar a un conflicto mundial debido a las alianzas militares que existen en la actualidad.

Situación actual con la guerra del agua a finales del siglo XX y principios del siglo XXI

A lo largo del capítulo hemos hablado sobre algunos de los temas en los que se podría involucrar la diplomacia del agua, todo lo argumentado anteriormente se basa en casos ocurridos durante las décadas de 1990 y 2000, en los cuales alrededor de diferentes regiones del mundo hubo disputas territoriales por el tema del agua y también disputas

entre civiles y el mismo gobierno. A partir de los casos que se mostrarán a continuación, se basa el fundamento de la creación del organismo internacional ya que en la mayoría de los casos la ausencia de un mediador provocó que el conflicto terminara negativamente y con graves consecuencias, tanto políticas como ambientales.

Asia Central: conflicto entre las repúblicas exsoviéticas por el mar de Aral en la década de los 90

¿Qué ocurrió?

Durante la época de la Unión Soviética, las repúblicas que la agrupaban cooperaban entre ellas para lograr tener un mejor desarrollo económico, tal era el caso de las repúblicas soviéticas de Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, y Uzbekistan. Cada una de estas repúblicas tenían cultivos de algodón los cuales necesitaban de agua para seguir produciéndose; "el agua es un tema clave en la región. El 90% de los recursos hídricos se concentran en Kirguistán y Tayikistán, mientras que los principales consumidores, Uzbekistán y Kazajstán, sólo pueden abastecer el 14% y el 45% de sus necesidades de agua" (Karaev, 2005), durante las décadas soviéticas no era ningún problema bombear el agua desde el mar de Aral. Sin embargo, después del colapso de la Unión Soviética, cada uno de los países tuvo que seguir sus propios intereses y dejar de lado la cooperación entre ellas teniendo un grave problema en el bombeo del agua debido a que Kazakhstan y Uzbekistan no tenían por qué compartir el abasto de agua a las otras tres exrepúblicas soviéticas de Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan comenzando el conflicto entre ellas.

Desarrollo del conflicto

Desde el colapso soviético se tuvieron que trazar las líneas fronterizas que separarían a los países, entendiendo que el acceso al agua del

mar Aral ya no sería accesible a todos, provocando que las repúblicas de Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan llegaran a un acuerdo con Kazakhstan y Uzbekistan para tener acceso. Era de vital importancia el acuerdo ya que el algodón seguía siendo uno de los principales productos a exportar y por lo tanto el agua era necesaria para su producción. Buscando solución al conflicto se creó la Interstate Commission for Water Coordination en 1992, comisión que se encargaría de coordinar a los países para poder seguir compartiendo el agua y seguir regando los cultivos de algodón en la región. Este acuerdo suponía el fin a las disputas entre los países.

Solución del conflicto

La comisión jamás logró coordinar de manera sistemática el uso adecuado del mar de Aral. Kyrgyzstan y Tajikistan no querían compartir sus recursos hidráulicos lo cual ocasionó muchas tensiones con los otros tres países de la región. El uso sin regulación de la extracción de agua de las repúblicas de Kyrgyzstan y Tajikistan provocó hoy en día la casi desaparición de uno de los cuatro lagos más grandes del mundo, así como el distanciamiento de todas las exrepúblicas de Rusia y el aislacionismo hacia China provocado por sus ambiciones expansionistas que trajeron como consecuencia el propósito de arreglar los conflictos entre ellas. Esto nunca se logró y no había ningún organismo especializado que se involucrara y tratara de realizar una "diplomacia del agua" para regular su uso y su extracción del mar de Aral, tratándose de una de las mayores tragedias naturales existentes hoy en día.

Conclusiones

La ausencia de un organismo especializado en la diplomacia del agua tiene como consecuencia que el mar de Aral esté llegando a su fin en la década de 2010. La envidia y el resentimiento entre las repúblicas y la falta de tacto de las grandes potencias nunca permitieron un acuerdo

ni que las dos repúblicas que tenían acceso directo al río, dejaran al Mar de Aral sin agua por su consumo sin regulación. "La inexistencia de un sistema eficaz y oportuno de resolución de conflictos constituye una grave falencia para la gobernabilidad del sector" (Martí, 2015) siendo esta la razón por la cual se debe tomar como ejemplo para tomar una iniciativa y la pronta creación de una institución internacional enfocada en la diplomacia del agua. Esto con visión a futuro de que este tipo de tragedias no se presente en años venideros y pensando que si algún otro país decide fragmentarse, recordando lo ocurrido en Yugoslavia, podría perjudicar a otra región del mundo y acrecentar ese tipo de problemáticas.

América. El caso de Bolivia: La guerra del Agua en el año 2000

¿Qué ocurrió?

Bolivia fue un país con dictadura militar en la década de los sesenta y setenta que finalmente en 1982 regresó a la democracia y con esto la supuesta estabilidad y paz social, esperando que no hubiera más enfrentamientos entre los militares y los civiles.

Todo cambió en el año 2000 cuando hubo un conflicto que denominaron la Guerra del Agua. Los civiles de la ciudad de Cochabamba estuvieron en desacuerdo con la privatización del agua por las tarifas demasiado altas. Las empresas que dominaban el agua habían firmado sus negocios con los gobiernos estando mucho tiempo establecidos. Para el año 2000 no se podía sostener esa situación y la mejor solución fue una huelga mostrando descontento, la cual se extendió por todo el país y el gobierno tomó medidas al respecto, comenzando el conflicto.

Desarrollo del conflicto

Debido al paro que hubo en todo el país a Bolivia, el gobierno optó por la opción de imponer su fuerza sin negociar para que los civiles

volvieran a sus labores, por lo cual se implementó el decreto supremo número 25730 imponiendo el Estado de Sitio el cual decía:

> **Artículo único. -** Declarar Estado de Sitio en todo el territorio nacional, por el lapso de 90 días; a cuyo fin se adoptarán las medidas necesarias establecidas en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado" (Decreto Supremo N°25730, 2000), es así como les quitaron las libertades civiles y comenzaron a reprimir a todas las personas que estuvieran en huelga y encarcelaron a todos los líderes del movimiento.

Solución del conflicto

Después de varios días de Estado de Sitio el congreso de Bolivia decidió debatir y revocar el decreto 25730, debido a que todas estas represiones recordaban aquellos días de la dictadura militar. Después de un extenso debate se decidió revocar el decreto y liberaron a todos los líderes de la huelga, las peticiones fueron aceptadas y retiraron a las empresas multinacionales que se habían adueñado del agua, así resolviendo las disputas que tenía el Estado con sus propios civiles.

Conclusiones

La guerra del agua de Bolivia fue un conflicto que puso a prueba al Estado con sus propios civiles, gracias al diálogo sin terminar en un derramamiento de sangre. Este conflicto es un ejemplo de cómo se podrían resolver las disputas con otros países de no ser por la ausencia de la institución internacional especializada en la diplomacia del agua. Se puede decir que resultó accesible el diálogo porque eran civiles del mismo Estado con los que tenían el conflicto, resolviendo las disputas y mostrando el peso que tienen las negociaciones, de tal manera que con la coordinación de todos los países se podría crear el organismo diplomático del agua sin ningún interés de por medio. Esto sería llevado a cabo para poder lograr acuerdos justos que resuelvan las disputas territoriales del agua y que en conjunto se den a la tarea de ayudar a

seguir manteniendo el agua beneficiándose ambas partes. Todo esto con una buena regulación ya que por ahora su ausencia solo logra la sobreexplotación de los recursos hidráulicos de todas las regiones del mundo.

Oriente próximo: los recursos hídricos en Israel y Palestina

¿Qué ocurrió?

Desde el trazo de los territorios del Estado palestino e Israel tuvieron muchos conflictos tanto territoriales como de recursos naturales; sin embargo, los israelitas desde un inicio argumentaron sobre la abundancia del agua en toda la región, por lo cual el conflicto por el agua jamás tendría lugar. Todo esto cambió después de la guerra de 1967, en la cual los israelitas quitaron muchas tierras a Palestina incluyendo sus recursos naturales y desde ese momento se volvió una guerra por los recursos hídricos de la región. Han cortado el suministro de agua para Palestina proveniente del río Jordán, el cual a pesar de desembocar en tierras de Israel, no nace en tierras israelitas; dicho río nace en tierras de Líbano y Siria, por lo cual los Israelitas no tienen ningún derecho de recortar el suministro de agua.

Desarrollo del conflicto

El recorte del agua después de 1967 se convirtió en una tragedia para los palestinos, los cuales tuvieron que huir a otros países o intentar entrar a dominios israelíes con crueles tratos por parte de los israelitas, donde la comunidad internacional solo ha hecho un papel secundario en este conflicto. Por otro lado, Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas siempre votó en contra de los crueles tratos de los israelitas a los palestinos. Fue hasta diciembre de 2016 cuando Estados Unidos abstuvo su voto enfadando a los israelitas, sin embargo los crueles tratos de los israelíes siguen en el presente y con ello el recorte del agua en todos los territorios palestinos.

Solución del conflicto

Actualmente el conflicto sigue en curso, la escases del agua en la región hace que los recortes de agua sigan, las organizaciones internacionales no tienen apoyo de los países, por lo cual no tienen tanta influencia para condenar y castigar los actos de los israelitas debido a que los palestinos no se pueden quedar sin agua para cubrir sus necesidades y estos actos son los peores que han habido en la historia de la humanidad, dejar a un pueblo que tiene un río con agua potable aislado del mismo.

Conclusiones

El conflicto entre Israel y Palestina va más allá de la guerra por el agua y es un conflicto demasiado complejo para querer solucionarlo por medio de la diplomacia del agua, "el conflicto palestino israelí es considerado como uno de los más complejos y enquistados a nivel mundial. Desde su inicio hace más de seis décadas la disputa más emblemática de Oriente Medio ha motivado sucesivos episodios de conflicto armado en la región" (Arestizábal, 2011); sin embargo, desde un punto de vista particular la implementación de una institución internacional especializado y apoyado por las grandes potencias podría resolver al menos el problema del agua en los territorios israelitas y palestinos. La crisis del agua no es algo que se pueda dejar mucho tiempo ya que las personas la necesitan día a día para hidratarse, razón por la cual resolver la disputa del agua sería el primer paso para tratar de resolver el conflicto Israel-Palestino.

África: Conflicto en el río Nilo

¿Qué ocurrió?

El río Nilo es el río más grande que se encuentra en África el cual colinda con 11 países, (Uganda, Sudán del Sur, Sudan, Egipto, Ruanda, Tanzania, Kenia, Etiopia, Burundi, República Democrática del Congo y Eritrea); sin embargo, Egipto es quien mayor posesión tiene sobre el

agua del río y donde desde los años sesenta se han construido represas para mantener su abastecimiento, perjudicando enormemente a los demás países. El río Nilo sigue teniendo hoy en día grandes porciones de agua por lo cual los egipcios desean mantener su gran abasto para el pueblo, pero al no querer compartirla han empobrecido a los demás países, dejándoles poca para el consumo en sus comunidades.

Desarrollo del conflicto

Etiopía es el único que le hace frente a Egipto en la disputa por las aguas del río debido a que los demás países no se pueden defender militarmente. Toma las medidas que puede para poder usar el agua del río, "en el caso del Nilo, Egipto en su afán por monopolizar caudales en la presa de Asuán, mantiene de forma pública su amenaza de atacar militarmente a Etiopía, si se decidiera a fomentar regadíos derivando caudales en su territorio del Nilo" (Agudo, 2011). No posee la misma capacidad militar que tiene Egipto; en caso de que se decidiera atacarlo este sería vencido fácilmente. A la vez, Etiopia tiene el mismo derecho (como los demás países) de hacer uso del agua que fluye por su país, por lo cual es un acto abusivo por parte de Egipto monopolizar el río.

Solución del conflicto

El conflicto hoy en día sigue latente y cada vez empeorará por no haber intervención de la comunidad internacional. Ésta, en la mayoría de los casos, deja las cuestiones referentes al agua como segundo plano en su agenda de política exterior y sin su intervención el conflicto se agravara rápidamente entre los 11 países donde colinda el río.

Conclusiones

El conflicto en el norte de África representa otra amenaza a la comunidad internacional siendo un país con problemas tanto políticos,

sociales y económicos después de la primavera árabe en 2011. Es lógico pensar que al no poder resolver primero las disputas de lo que ellos consideran importante, no podrán ponerse de acuerdo para mediar el conflicto por el agua. Si no se actúa con rapidez, el aumento de la escasez del agua puede desembocar en un conflicto a escala mundial con numerosas pérdidas civiles en el camino. En la ausencia de un organismo encargado de la situación, estos pequeños conflictos alrededor del mundo no tendrán solución alguna, comenzando guerras globales por los recursos naturales. Es por eso la urgencia de la creación de este organismo para no desestabilizar la columna vertebral internacional que ha podido crear la ONU a lo largo de los últimos 70 años.

Conclusiones generales

La escasez de información de este tema trae como consecuencia que también quede en segundo plano para los líderes de las naciones. Si bien muchos autores abordan las problemáticas que hay con el agua en varios países alrededor del mundo, estos casos siempre hablan de manera individual y muchas veces no proponen solución alguna o alivio al problema de raíz, sino una solución y alivio de corta duración. Esto provoca que el problema se vuelva circular alrededor del mundo y se repita constantemente la misma temática con los mismos resultados que llegan a perjudicar a los implicados.

Este capítulo abordó primero las iniciativas que podrían usarse en la actualidad para ponerle fin a esta crisis de la diplomacia del agua, así como la agrupación de las diferentes problemáticas que se han presentado en las últimas décadas, aplicando el escaso recurso literario del concepto de diplomacia del agua y sus iniciativas planteadas. El desarrollo teórico y su aplicación a problemáticas en este sentido podrían permitir una solución pacífica y de disminución de las consecuencias políticas y naturales en su evolución.

De tal manera que este capítulo puede considerarse como una aportación entre la escasez de literatura que han aportado otros inves-

tigadores y establece la oportunidad de que otros que deseen profundizar en el tema de la diplomacia del agua puedan conocer los sucesos que se han tenido en diferentes regiones del mundo, donde sin duda han representado un tema alarmante desde el punto local, y donde el acceso a este tipo de conocimiento esclarecería las pautas para la actuación pertinente que inmiscuye naturalmente el abordaje de la temática de la diplomacia del agua.

Bibliografía

Agudo, P. A. (2011). *Boletín ECOS*. Los conflictos del agua en el siglo XXI. Recuperado de: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/Especial-WEB/conflictos%20del%20agua%20en%20siglo%20XXI_P.%20ARROJO.pdf

Arestizábal, P. U. (2011). *Conflicto palestino-israelí: ¿Más proceso que paz? Veinte años de propuestas frustradas y claves de la nueva encrucijada.* Recuperado el Marzo de: 2017, de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ecp/20161219053029/pdf_1457.pdf

Avilés, M. A. (2010). *Observatorio de Política China*. Recuperado el Mayo de 2017, de: China y los Derechos Humanos: http://politica-china.org/wp-content/uploads/1274235406China_y_los_derechos_humanos.pdf

Caballero, M. y Khup, P. (2012). From water insecurity to niche water diplomacy: the Singapore experience. *Non-traditional security insight*, 01-09.

Carius, A., Dabelko, G. y Wolf, A.T. (2004). *Water, conflict and cooperation*. Washington, DC: The United Nations and Environmental Security.

Centro de noticias de las Naciones Unidas. (2015). Recuperado de: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/

Conde, G. (2017). Agua, poder y hegemonía entre actores estatales y no estatales en Turquía, Siria e Irak. *Estudios de Asia y África*, 1-25.

Díaz, J.J. (2016). El agua como elemento de conflicto: el caso palestino-israelí. *EGM*, 85-94.

Decreto Supremo N° 25730. Bolivia, 07 de abril de 2000.

FAO. (2013). Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria.

Karaev, Z. (2005). Water diplomacy in central Asia. *Middle east review of international affairs*, 63-69.

Kibaroglu, A., Scheumann, W., y Kramer, A. (2011). *Turkey's wáter policy: national frameworks and international cooperation*. Estambul: Springer.

Kolars, J. (1991). *El tiempo*. Obtenido de Medio Oriente: Guerra por agua. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-77257

Martín, L. (2015). *Recursos naturales e infraestructura.* Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37877/S1500220_es.pdf

Moon, B. (2007). *United Nations Meetings Coverage and Press Releases*. Obtenido de Secretary-General, in Message to Inaugural Asia-Pacific Water Summit, Warns that Scarcity Threatens Socio-Economic Gains, could fuel Conflicts. Recuperado de http://www.un.org/press/en/2007/sgsm11311.doc.htm

Crónica ONU. (2011). La diplomacia preventiva en las Naciones Unidas. Recuperado de: https://unchronicle.un.org/es/article/la-diplomacia-preventiva-en-las-naciones-unidas

Peralta, M.C. (2016). El conflicto del Mar Meridional de China tras el fallo de la UNCLOS: el caso de la república. *Journal de ciencias sociales*, 159-162.

Susskind, L., y Islam, S. (2012). Water diplomacy: creating value and building trust in transboundary water negotiations. *Science & diplomacy*, 01-07.

United Nations Universitiy. (20 de 03 de 2011). *Former National Leaders: Water a Global Security Issue*. Recuperado el Marzo de 2017, de: https://unu.edu/media-relations/releases/water-called-a-global-security-issue.html

Van Genderen, R. y Rood, J. (2011). Water diplomacy: A niche for the Netherlands? La Haya: Water governance Centre.

Yáñez, R. P. (2015). *Redagrícola*. Recuperado de http://www.redagricola.com/pe/ramon-llamas-catedratico-la-universidad-complutense-madrid-la-escasez-agua-hoy-mito/

14

La diplomacia coercitiva

Dr. José Manuel Vázquez Godina[1]
MRI. Patricia Rebeca Sepulveda Chapa[2]

La preocupación de la humanidad ha sido siempre el mantenimiento del orden y de la paz; desde la antigüedad, cuando surgen los clanes y más adelante las naciones, la tarea principal ha sido la conservación del orden: disminuir o eliminar los conflictos internacionales con el único fin de mantener la seguridad internacional. Uno de los métodos empleados desde entonces hasta nuestros días ha sido la diplomacia;

---

1 José Manuel Vázquez Godina, Maestría en Políticas Públicas, Doctorado en Gerencia y Políticas Educativas, Doctor en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL, pertenece al cuerpo académico de Relaciones Internacionales, su línea de investigación es Política Exterior de México, ha presentado sus investigaciones en diversos Congresos Nacionales e internacionales. Correo de contacto: jose.vazquezgd@uanl.edu.mx.

2 Patricia Rebeca Sepulveda Chapa tiene una Maestría en Relaciones Internacionales y actualmente cursa el Doctorado en Filosofía con orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL; es docente de tiempo completo y colabora con el cuerpo académico de Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación son la internacionalización educativa, empoderamiento y mujeres. Correo de contacto: psepulveda.uanl@gmail.com.

sin embargo, al igual que el ser humano la diplomacia también ha ido evolucionado, tal vez se mantenga el mismo objetivo, pero los instrumentos y las estrategias para conservar el orden, la paz y la seguridad mundial han cambiado, por esta razón, hoy en día, hablamos de una diplomacia coercitiva que es llevada a cabo por los gobernantes de las potencias mundiales para alcanzar los objetivos de su política exterior.

> *Una vez que esta influencia del objeto de política sobre la guerra es admitida, como debe ser, no hay quien lo detenga; por consiguiente, debemos estar también estar dispuestos a librar esas guerras, que consisten en la mera amenaza del enemigo, con negociaciones mantenidas en reserva.*
>
> Carl von Clausewitz

Introducción

Un tema que ha prevalecido desde la formación de las entidades políticas soberanas e independientes (Estado-nación) es el cómo poder resolver los conflictos bélicos internacionales a través de una buena diplomacia sin llegar a utilizar las armas; en pocas palabras, el cómo mantener la paz y la seguridad internacional.

Las guerras y la diplomacia siempre han estado presentes en la vida del ser humano, ya que, durante la etapa del nomadismo y el sedentarismo, los conflictos bélicos eran constantes; posterior a esta actividad, existía una tregua que los grupos utilizaban para enterrar a sus muertos, negociar y así, llegar a un acuerdo de paz.

Durante el Imperio Griego, las ciudades-Estados como Atenas, Tebas y Esparta firmaban acuerdos con el objetivo de que prevaleciera la paz en todo el territorio; sin embargo, los conflictos bélicos prevalecían con la intención de mantener un poder y un dominio sobre las otras entidades políticas soberanas e independientes. Los diplomáticos o embajadores tenían la misión de espiar y llevar la mayor información a su mandatario.

En la Edad Media, la diplomacia se practicaba a través de los representantes de los Imperios, con el objetivo de mantener atados a los gobernantes de los pequeños territorios que componían el reinado, ellos tenían la misión de mantener informado al Rey o Soberano de lo que hacía o dejaba de hacer el gobernante de la región, pero en muchas ocasiones el representante gozaba de privilegios igual o más que el propio Rey.

Posterior a la Paz de Westfalia (1648), la diplomacia era practicada por un cuerpo de servicio exterior, con personal profesional en áreas de política, comercio y militar; cada una de las potencias y semipotencias se comprometían a mandar y recibir al cuerpo de diplomáticos, quienes tenían como tarea principal promover el mercado, negociar y mantener la paz internacional.

La llegada del siglo XX, fue el tiempo en en cual se vivió por primera vez una Guerra Mundial (1914-1918); al final se llevó a la práctica una diplomacia abierta pública. Con el afán de terminar con la diplomacia secreta, se reunieron los principales mandatarios de Estados Unidos, Francia e Inglaterra, quienes decidieron el futuro de la paz mundial con la firma del Tratado de Versalles y el nacimiento de la primera Asamblea Internacional (Liga de las Naciones) con el objetivo de mantener la paz internacional.

Los objetivos de mantener la paz por parte de la Liga de las Naciones no se cumplieron en su totalidad, debido a una serie de acontecimientos durante la década de los treintas como la llegada de Hitler a la presidencia de Alemania, las Invasiones de Japón a Manchuria, y de Italia a Etiopía, entre otros, que culminaron en un desconcierto internacional conocido como la Segunda Guerra Mundial, que terminó con la firma de la Carta de las Naciones Unidas y el inicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que sustituía a la organización anterior; ofreciendo una plataforma multilateral con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional, las cuales han ido disminuyendo, más no desaparecido.

Los intentos por el mantenimiento de la paz y la seguridad se intensificaron posterior a la Segunda Guerra Mundial, entre ellos

mencionamos: la formación de los Organismos Internacionales de carácter mundial, regional e internacional; que pueden ser políticos, económicos y sociales. Así también, la implementación de reglas y normas internacionales, por ejemplo, los Derechos Humanos, el Protocolo Internacional y la práctica de una diplomacia coercitiva; todos ellos han ayudado a mantener la pacificación y el orden internacional.

El orden internacional que se vivió durante la Guerra Fría (1945-1991) fue gracias a un balance de poder en el sistema internacional, provocado por el sistema bipolar, reconocido como una parte integral del arte de gobernar, de la política exterior y como uno de los mejores medios para resolver tales diferencias o conflictos. Algunos teóricos han argumentado que el éxito de la gestión de la política exterior incorpora la integración consciente de herramientas diplomáticas y del uso de la fuerza (Nathan, 2002).

Por lo tanto, surge una pregunta: ¿cuál es la relación entre la diplomacia y la guerra? Para lo cual Nicolson (1963), menciona que la diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales por medio de la negociación; cuando ésta falla, se puede dar un conflicto militar, es decir, una guerra. Mientras que Reus-Smit (1999), menciona que, para los teóricos realistas, la diplomacia no tiene que ver con la paz; pero, para los teóricos liberalistas, la diplomacia va de la mano de negociaciones para alcanzar la paz.

Por consiguiente, la diplomacia y la guerra pareciese que siempre van de la mano, ya que la guerra surge al momento que fracasan los intentos de negociar (diplomacia) y la diplomacia nace en esos instantes en los cuales los participantes de ese conflicto bélico están dispuestos a hacer una tregua y se sientan a negociar para llegar a un acuerdo de paz.

Para que el resultado sea la paz, es necesario contar con la voluntad de las dos partes, ya que, si una de ellas no existe, la guerra continúa, por lo tanto, la diplomacia no es unilateral, es dual, donde lo ideal es lograr un resultado en que ambas partes ganen (ganar-ganar), dependiendo de los objetivos de cada uno de los negociadores.

Un acercamiento al concepto de diplomacia coercitiva

Aceptando que los objetivos de la diplomacia no han cambiado desde sus orígenes, que lo único que ha cambiado o se ha modificado, como lo menciona Nicolson (1994) en su libro *La diplomacia*, han sido los aplicadores y los métodos, podemos afirmar que la utilización de la diplomacia coercitiva por los Estados-nación, es como una herramienta de política exterior para evitar un conflicto internacional o bien, para intensificar las guerras.

Este tipo de diplomacia es reconocida como una alternativa pacífica, en donde los conflictos internacionales actuales, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, operan por medio de las grandes potencias mundiales. En términos generales, podemos mencionar que la diplomacia coercitiva trata de una amenaza de un Estado-nación hacia su oponente que, de acuerdo con él, se encuentra perturbando la paz y poniendo en peligro la seguridad internacional.

Por su parte, Andrade (2014) menciona que los grupos de seres humanos realizan funciones que implican la actuación cooperativa para alcanzar fines específicos; como resultado de esa interacción, surgen roces, diferencias o pugnas que provocan un enfrentamiento entre los mismos grupos de personas, y en ese momento, nos encontramos en medio de un conflicto, y lo mismo sucede entre los Estados-nación.

En ese proceso de interacción entre los Estados-nación que componen la arena política internacional, nos encontramos con el concepto de coerción, el cual define Nemeth (2009), como el uso de elementos de poder nacional para hacer que un oponente elija cumplir con los deseos del coercedor, es decir, con la persona, entidad, o institución que está haciendo uso de la coerción.

En pleno desarrollo de la Guerra Fría, comienza a utilizarse otra modalidad diplomática conocida como diplomacia coercitiva, concepto que de acuerdo a Levy (2008) es utilizado por vez primera por Alexander

G., Hall & Simons, en 1971, para dirigirse a la técnica del arte de gobernar, que consiste en la persuasión contundente, el tratar de convencer al oponente en sus intenciones de iniciar un conflicto a través de la coerción, para lo cual él agrega el elemento coercitivo a la diplomacia.

La evolución del concepto continúa evolucionando, de tal manera que, para 1994 George, lo utiliza para señalar que es una estrategia diplomática basada principalmente en la amenaza del uso de la fuerza, más que en el propio uso de la fuerza. Es una estrategia que exige el empleo de instrumentos económicos como amenazas a una sanción económica, un préstamo, etc., o bien, aquellas amenazas militares como un esfuerzo para convencer a su oponente que cambie su forma de comportarse frente a la adversidad del panorama internacional, pero también en aquellas situaciones en las cuales se pretende deshacer una intrusión que ya está comprometida.

El mismo autor, en otro de sus estudios, nos menciona que la diplomacia coercitiva, en otra de sus facetas, la podemos conocer como una estrategia empleada, en algunos casos, por políticos con la esperanza de lograr una solución pacífica a un conflicto serio (George, 2003). Esto gracias a que la mayoría de las situaciones, no llegan a concretarse y se quedan en simples amenazas por parte de un Estado-nación frente a su oponente que está generando la incertidumbre de generar un conflicto internacional.

Por su parte Levy (2008), la define como una estrategia política que pretende modificar la voluntad de un adversario, es decir, la coerción es aquella estrategia que utiliza el Estado-nación combinando amenazas de utilización de la fuerza e incentivos económicos positivos hacia su adversario. Este tipo de diplomacia tiene el objetivo de inducir al adversario para dar cumplimiento con sus demandas, o para negociar el compromiso más favorable posible para aquellos países que son potencias militares y económicas en una región o a nivel mundial.

De esta manera, podemos afirmar que la diplomacia coercitiva, es un método utilizado por el país "X" para obligar al país "Y" a participar

o no en un curso de acción en particular, de acuerdo con los intereses de "x", utilizando instrumentos diplomáticos como son las amenazas a la aplicación de sanciones económicas o comerciales (embargos o bloqueos); así como amenazar con utilizar la fuerza armada si es necesario, justificadas en la permanencia de la paz y la seguridad internacional.

Al observar el mecanismo del sistema internacional contemporáneo y que la diplomacia coercitiva tiene como objetivo determinar el rendimiento de las sanciones económicas y militares de un Estado-nación frente a sus oponentes, si los instrumentos utilizados son capaces de detener, disminuir o eliminar las posibilidades de iniciar un conflicto; se debe considerar que los países que utilizan la diplomacia coercitiva, son aquellos que cuentan con un poder político, económico y militar regional e internacional, que se adjudican la tarea o la obligación de mantener el orden internacional.

Desde la antigüedad hasta hoy en día, han existido gobernantes de imperios, países o Estados-nación, que sienten la obligación de mantener el orden internacional, para lo cual han utilizado infinidad de instrumentos diplomáticos con la finalidad de alcanzar el objetivo de la paz. Así hemos pasado de una diplomacia secreta a una diplomacia pública, hasta llegar al tiempo de la Guerra Fría, cuando surge la diplomacia coercitiva. El utilizar uno de los instrumentos diplomáticos depende de la posición política, económica y militar del país que se encuentra negociando o en proceso de negociar.

Origen y objetivos de la diplomacia coercitiva

Hablar de los orígenes de la diplomacia coercitiva como fenómeno político internacional, nos tenemos que remontar a la época prehispánica cuando aparecieron los primeros grupos sedentarios, se hacían de armas y, cuando sentían la necesidad de incrementar su grupo, buscaban a los más débiles y a través de amenazas los obligaban a unirse; más adelante se forman en clanes y posteriormente, en naciones.

Durante el tiempo de Grecia, el territorio estaba dividido en Ciudades-Estado, cada una de ellas era considerada como una comunidad política e independiente y soberana. Las potencias principales como Tebas, Esparta y Atenas conservaban el orden y la paz a través de amenazas e invasiones; utilizaban a los emisarios (embajadores) para espiar a las otras comunidades.

Posteriormente en el Imperio Romano, aquellos encomendados (embajadores) llegaban a un territorio y amenazaban al dirigente de atacarlos si no se incorporaban al Imperio; de esta manera, la amenaza a utilizar era la fuerza militar que condicionaba a las comunidades a mantener el orden.

De acuerdo con lo anterior, percibimos una sociedad internacional compuesta por potencias políticas, económicas y militares que se encargan de dictar las condicionantes del orden y de la paz. A mitad del siglo XX, en pleno escenario de la Guerra Fría, cuando se está viviendo un equilibrio de poder, con sistema bipolar (EE. UU. y la U.R.S.S.), surge un nuevo orden mundial caracterizado por una guerra no declarada directamente, constantes amenazas de estas dos potencias hacia otros Estados-nación con la intencionalidad de tener más aliados y obtener mayor poder político, económico y militar.

El conflicto generado entre las dos potencias iniciaba en 1945, provocando la división del mundo entre capitalistas y comunistas, además de ser una lucha ideológica va incluir un balance de poder militar, una carrera armamentista marcando un escenario nuclear bastante intimidante para el sistema internacional, donde la humanidad vivía una incertidumbre de que iniciara una Tercera Guerra Mundial.

Esa incertidumbre se incrementó en la década de los 60, que es considerada el punto de ebullición de la Guerra Fría, gracias al incremento de la fuerza militar por parte de ambos grupos que dominaban el sistema internacional. Es por esto que, durante esta etapa de la arena internacional, el término de diplomacia coercitiva comenzó a utilizarse con el estudio de la disuasión.

La situación más difícil fue la Crisis de los misiles en Cuba de 1962, donde el uso de amenazas de ambas potencias hacia aquellos países

que componían el sistema internacional era constante para conocer si apoyaban a uno o al otro. México no era la excepción, el gobierno de Adolfo López Mateos recibía la visita de John F. Kennedy, debido a los rumores de la existencia de espías rusos en México.

Posterior a la Crisis de los misiles en Cuba no existió otro capítulo similar en esta etapa; lo que se observaba en el sistema internacional en la década de los 80´s era una URSS en decadencia, abatida por la crisis económica que recaería en una crisis política; que con la llegada al poder de Gorbachov, se iniciaron cambios drásticos al interior y exterior del país conocidos como Perestroika, provocando la desintegración de la Unión Soviética, la aparición de los Estados Independientes y con esto, el fin de la Guerra Fría en 1991.

Con la culminación de la Guerra Fría, aparece un nuevo orden internacional, pasamos de un sistema bipolar a uno unipolar, con ello el inicio de la hegemonía estadounidense; a partir de este momento, la fuerza militar toma mayor fuerza debido a que se vuelve parte de la política exterior de Estados Unidos. El modelo hegemónico implementado a partir de 1991 en el sistema internacional se caracterizó por el uso de una política de diplomacia coercitiva, debido a que era el único país que contenía el poder económico, político y militar, con ello las bases de poder influir en la toma de decisiones de los demás países; sin embargo, posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, de acuerdo a Collins (2013), la diplomacia coercitiva fue remplazada en la denominada Guerra contra el terror por una estrategia de destrucción.

Objetivos de una diplomacia coercitiva

El uso de la diplomacia coercitiva depende de la posición política, económica y militar de los Estados-nación que se encuentran en la mesa de negociación, ya por ejemplo en el siglo XIX, los representantes diplomáticos de Gran Bretaña, en su mayoría, lograban su éxito en la negociación debido al poder militar y económico que respaldaba a la diplomacia.

Más adelante, lo mismo sucedió con Estados Unidos, ya que la mayoría de los países que lo apoyaban o estaban de acuerdo con sus políticas de paz y seguridad internacional, lo hacían por miedo a que cumplieran las amenazas de invasión o bloques económicos. Por consiguiente, en propias palabras de George (1994), la diplomacia coercitiva puede alcanzar tres objetivos fundamentales: convencer a un oponente a detenerse cuando esté tratando de alcanzar su objetivo, convencerlo a deshacer una acción ya comenzada y, convencerlo a realizar cambios fundamentales en su administración o gobierno. Por lo tanto, cuando hablamos de la práctica de la diplomacia coercitiva, el Estado-nación y su gobernante en turno, de acuerdo con Shaub (1998) contiene los siguientes rasgos: a) una demanda, b) una amenaza de castigo por incumplimiento y c) un plazo para su cumplimiento, para lo que George (1991) añade un cuarto rasgo: d) el posible uso de incentivos; podemos agregar otros más que es el perfil del negociador.

Tipos de diplomacia coercitiva

La diplomacia coercitiva puede variar con respecto a otros tipos de amenazas que pueden ser utilizadas por el negociador. En general, existen diferentes tipos de amenazas que son: a) las amenazas políticas-diplomáticas, que son las básicas del negociador, b) las amenazas económicas, que son las medias, éstas de acuerdo a George (1997); y una tercera que es la amenaza de uso de la fuerza que constituyen la forma más fuerte y más extrema de coerción (Lauren, 1994).

El uso de las amenazas está permitido en el proceso del desarrollo de la negociación, dependiendo de las habilidades y fortalezas que tenga la persona que se encuentra al frente de la negociación, ya que como se mencionó con anterioridad, estos negociadores tienen el deber de conocer el respaldo del poder político, económico y militar de su país para alcanzar el éxito de dicha negociación. De acuerdo a lo anterior, George (1991) menciona que existen diferentes tipos de diplomacia coercitiva que en su momento son utilizados por los representantes políticos del Estado-nación al exterior, y los cuales son los siguientes:

El Ultimátum (*Ultimatum*)

Es el tipo de diplomacia que emplea demandas y amenazas, e impone un límite de tiempo para el cumplimiento de lo acordado con el fin de aumentar el sentido de urgencia hacia el adversario.

Este es un documento oficial expedido por parte del gobierno del Estado-nación; es posterior al memorándum. De acuerdo con las fases de la diplomacia, primero se manda al país agresor un memorándum en el cual se le hace saber las causas por las cuales puede ser invadido, o no permitir el libre tránsito de mercancías a nivel internacional, en dado caso de no cumplir su petición.

Este es un procedimiento diplomático llevado a cabo durante la Guerra de los Pasteles (1836-1839), cuando Francia declara la Guerra a México, mediante un ultimátum que el gobierno francés enviaba al gobierno mexicano, donde le mencionaba que, de no cumplir las peticiones establecidas en el memorándum, se utilizaría la fuerza armada para hacerlas cumplir, hecho que no sucedió, obteniendo como resultado la primera invasión de Francia a México.

El Ultimátum Tácito (*Tacit Ultimatum*)

El Ultimátum Tácito es otro de los tipos de la diplomacia coercitiva, es similar al anterior, excepto que no establece un límite de tiempo explícito, es decir, emplea demandas y amenazas, más no le importa aumentar el sentido de urgencia hacia el adversario.

Las medidas que toma Estados Unidos frente al problema del Narcotráfico en América Latina, posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, podemos considerarlas como medidas de una diplomacia coercitiva a través de un ultimátum tácito, ya que, a países como Colombia y México, el gobierno de Bush les exigió un mayor control de la producción y distribución de la droga.

En su caso, a Colombia lo obligó a utilizar métodos como la aspiración aérea para la erradicación de los cultivos de coca, ya que era un

asunto prioritario para Estados Unidos, esto comenzó a influir de forma indirecta en las políticas antidrogas colombianas a través de presupuestos millonarios, equipos militares para reprimir al narcotráfico, sanciones políticas y económicas, etc., las presiones fueron a tal grado que terminaron firmando el Plan Colombia.

En el caso de caso de México fue similar, las presiones fueron dividiendo al poco o nulo control del tráfico de droga, obligando a gobierno mexicano a firmar el Plan Mérida, donde las condiciones principales son impuestas por Estados Unidos, justificando la seguridad internacional.

Estrategia de probar y ver (*Try-and-see approach*)

Esta estrategia hace una demanda, después se abre mediante el empleo de la fuerza coercitiva relativamente suave. Si el adversario no cumple, se aumenta la fuerza coercitiva, es decir, dependiendo de la reacción del oponente será el comportamiento del coercedor, si el oponente se resiste el coercedor aplicará cualquier tipo de fuerza con tal de llegar a su objetivo, incluyendo la amenaza militar.

Partiendo de la idea que la diplomacia es configurada como una estrategia para entablar relaciones internacionales dentro del sistema internacional de manera pacífica, con tácticas inteligentes que evadan la posibilidad de conflicto entre las naciones y mantengan el orden mundial. Observamos también que la diplomacia, en un sentido estricto, se refiere a esas relaciones exteriores que los países realizan como una manera de comunicación entre ellos, mediante negociaciones pacíficas, donde el Estado-nación busca ejercer algún tipo de influencia en otro actor similar, a través de acciones preventivas, buscando evitar terminar en un conflicto bélico.

Sin embargo, cuando partimos de la idea de un modelo hegemónico, el Estado hegemónico busca develar los modelos institucionales que se introducen para garantizar un orden social no proclive a conflictos internos y los mecanismos necesarios para el mantenimiento

del *status quo* en el orden mundial contemporáneo, la hegemonía que se vive en el sistema internacional se mantiene mientras que no exista un grupo, organismo o país que no coincida con las ideologías políticas y económicas del Estado hegemon, en ese momento entramos en crisis, desorden internacional, mientras que no surja nuevamente una nueva potencia que se ocupe de la seguridad y la paz internacional.

Cuando hablamos de aumentar la fuerza coercitiva, es decir, dependiendo de la reacción del oponente, será el comportamiento del coercedor, si el oponente se resiste y que el coercedor (Estado-nación) aplicará cualquier tipo de fuerza con tal de llegar a su objetivo; lo observamos con el fenómeno político que se vivió con el país de Siria. Debido a que desde el 2011, cuando inicia el conflicto ocasionado por una rebelión popular que exigía cambios en el gobierno, influenciado por los acontecimientos de Egipto y Túnez, conocido como "la Primavera Árabe", el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, encabezado por Estados Unidos, no realizaba ninguna acción, debido a que Rusia y China se oponían, lo que provocó que la situación se incrementara con la cantidad de muertos y desplazados.

Podemos deducir que el Consejo de Seguridad, no realizaba ninguna acción, con la idea de que, con el incremento de seres humanos inocentes muertos, provocaría el cambio de idea por parte de Rusia y China de intervenir directamente en el problema, tendiendo como resultado una intervención más violenta debido a que el régimen de Bashar al-Assad permanecía firme frente a los rebeldes y nunca estuvo en posición de ceder a las demandas de la ONU.

Las presiones por parte del Estado-nación que se encuentra en una posición de negociar, gracias a que lo respalda el poder político, económico y militar, va a amenazar a su oponente a tal grado de conseguir sus propios objetivos, muchas de las veces sin importar la pérdida de vida de inocentes.

El giro gradual del tornillo (*Gradual turning of the screw*)

En este tipo, el poder que ejerce la coacción se hace explícito desde el principio, su intención es aplicar un grado creciente de presión hasta que el adversario cumpla con lo establecido en la demanda.

Una de las características de este tipo de poder diplomático es presentada por el Estado-nación que tiene el poder absoluto para tomar decisiones, como sucede hoy en día en el contexto económico global actual, en donde las potencias tienen el reto de dar solución a problemas más complejos y que han llevado a la comunidad internacional a reconocer la necesidad de ampliar el enfoque y el concepto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Uno de estos ejemplos se vivió en la Cumbre del Milenio celebrada en Seúl durante el mes de septiembre del 2010: el presidente de Estados Unidos, Barak Obama, en su discurso de cierre enfatizó la necesidad de redoblar esfuerzos a todos los niveles para incrementar la coherencia de las políticas para el desarrollo, al mismo tiempo que reafirmaba que el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) exigía políticas integradas que se refuercen mutuamente en un amplio aspecto de cuestiones económicas, sociales y ambientales para el desarrollo sostenible.

De esta manera, México, al igual que otros países, se comprometía a mantener una Cooperación Internacional para el cumplimiento de los ODM, que de acuerdo con lo que nos mencionan Rafael Velázquez y Jorge Schiavon (2011), en este tipo de Cooperación Internacional, los actores acuerdan de manera voluntaria trabajar de manera conjunta. Es decir, deciden entrar o salir de un arreglo de colaboración libremente. En ocasiones algunos Estados, ejercen presiones políticas o económicas para obligar a otros actores para establecer los términos de la cooperación, que, en buena medida, reflejarán la asimetría de poder entre los actores involucrados. Segundo, existe un objetivo en común para que los actores decidan combinar sus esfuerzos y tercero, que la cooperación involucra un compromiso de largo plazo.

Estrategia de la zanahoria y el palo (*Carrot and stick approach*)

Esta estrategia difiere de la anterior; en ésta, el poder que ejerce la coacción complementa sus amenazas con incentivos, es decir, se ofrecen incentivos aparte de la amenaza con el fin de que el adversario cumpla con lo acordado. De tal manera, se puede notar que la diplomacia coercitiva es la representación de una filosofía de la teoría de "el palo y la zanahoria", la cual menciona que el Estado-nación, utiliza amenazas o incentivos como motivación para hacer que otro se someta a sus deseos; la aplicación de sanciones económicas y la acción militar, son ejemplos de amenazas; y el uso de sanciones positivas, son ejemplos de incentivos.

Uno de los acontecimientos políticos que podemos mencionar para ejemplificar este rubro, es la Iniciativa Mérida, que fue uno de los proyectos más importantes en el ámbito internacional del gobierno de Felipe Calderón. A pesar de que el problema seguridad no era primordial en materia de política exterior; los acontecimientos internos, el problema del narcotráfico, la declaración de guerra a este grupo, no tuvieron otra opción de aceptar las condicionantes del gobierno norteamericano para concretar el acuerdo de la Iniciativa Mérida.

La Iniciativa Mérida, consistió en el otorgamiento inicial de 1400 millones de dólares de Estados Unidos a México para la lucha contra el narcotráfico y descansaba en tres objetivos: 1) que cada país actuaría en su propio territorio; 2) la cooperación bilateral; y 3) la transferencia de equipo y tecnología estadunidense a México y el entrenamiento de personal mexicano (Covarrubias, 2014).

Diplomacia coercitiva y el uso de sanciones internacionales

Las relaciones internacionales durante los últimos cincuenta años del siglo XX y lo que va de este siglo, se han caracterizado por los enormes esfuerzos del Estado-nación y de los organismos internacionales por

mantener la paz y la seguridad internacional, donde los principios de la diplomacia coercitiva, así como utilizar una serie de sanciones económicas y militares, han funcionado para no generar un conflicto mayor como sería una Tercera Guerra Mundial.

Posterior a la culminación de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se convertirá en el actor principal de la escena internacional y va a tener en sus manos el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; para lo cual en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, hace referencia al uso de medidas o instrumentos coercitivos para lograr alcanzar los objetivos de la organización.

Las sanciones aplicadas por la ONU a los países miembros tienen como objetivo primordial obligarlos a que cumplan con las obligaciones descritas en la Carta de las Naciones Unidas; el órgano que tiene esta tarea es el Consejo de Seguridad, quien tiene la misión de hacer que los miembros cumplan las sanciones, sobre todo cuando la paz mundial se está viendo amenazada.

Esta tarea ha sido encomendada al Consejo de Seguridad, debido a que se encuentra integrado por 15 miembros: 5 de ellos son las principales potencias como Estados Unidos, Rusia, Inglaterra, Francia y China, quienes son los miembros permanentes y, 10 miembros que son los no permanentes. De esta manera, el artículo 39 de la Carta, menciona que este organismo es el encargado de determinar la existencia de amenaza de la paz y decidirá qué medidas deberán de ser tomadas de acuerdo a los artículos 41 y 42.

Por otra parte, el artículo 41, indica que el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas deberán de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, siempre y cuando se evite el uso de la fuerza y, además, podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de todo tipo de comunicación, incluyendo la ruptura de relaciones diplomáticas.

Mientras que el artículo 42, menciona que, si las medidas aplicadas de acuerdo con el artículo anterior son inadecuadas, se puede

ejercer la acción que sea necesaria para mantener la paz internacional, esto puede verse reflejado en bloqueos navales, terrestres e incluso aéreos.

Sanciones económicas

La utilización de las sanciones económicas son una medida de presionar para que se cumplan algunas medidas propuestas por el oponente; uno de los ejemplos fue cuando Woodrow Wilson, siendo presidente de Estados Unidos, defendió durante las conferencias de Versalles, las sanciones económicas como una alternativa a la guerra y mencionó que estas medidas debían de utilizarse como un remedio pacífico para evitar el uso de la fuerza.

De esta manera, podemos afirmar que las sanciones son medidas coercitivas creadas con el objetivo de debilitar al contrincante alterando su comercio, algunos ejemplos que podemos mencionar son: la imposición de barreras arancelarias o impuestos al comercio y a las inversiones extranjeras, la prohibición de comercio y el congelamiento de cuentas bancarias, la ruptura de cualquier comunicación al exterior, la creación de listas negras de compañías a las que se les puede prohibir su establecimiento en algún país.

Entre las sanciones económicas más comunes podemos encontrar el embargo y el bloqueo. El primero se refiere a una suspensión al comercio; es decir, la interrupción de las importaciones o exportaciones de bienes y servicios estratégicos del país enemigo; la prohibición de préstamos al extranjero; así como la prohibición del comercio y el transporte de armas para la guerra.

El objetivo del embargo es hacer que el país oponente o que está realizando acciones que afectan la paz y la seguridad internacional, sufra de un colapso económico en donde una de las desventajas podría ser el afectar a un tercer país que tenga relaciones comerciales o inversiones con el país sancionado. Algunos de los ejemplos donde se han aplicado embargos, podemos mencionar; al embargo decretado

en 1991 y 1992 a los países de la antigua Yugoslava, prohibiéndole el suministro de armas hacia Serbia y Montenegro. Otro de los casos que se presentó fue aquel decreto contra Irak durante la guerra del Golfo Pérsico (1991-1991), donde las Naciones Unidas aprobaron el corte de exportaciones de petróleo; un tercer caso podría ser la situación que se presentó recientemente en Libia, quien tiene un embargo de armas impuesto por las Naciones Unidas desde el año 2011.

Por otra parte, los bloqueos son estrategias empleadas por el Estado-nación que cuenta con un poder absoluto o bien por las Naciones Unidas, para lo cual Rosseau (1957), va a definir como un ejemplo de guerra marítima en el cual un beligerante prohíbe todo tipo de comunicación entre la altamar y el litoral enemigo con la amenaza de detener a los barcos que se acerquen al litoral; mientras que para Azcárraga (1983), es la ruptura de toda comunicación de tráfico marítimo entre las costas del enemigo y el exterior.

Por consiguiente, el bloqueo consiste en impedir, la entrada y salida de los puertos enemigos, creando una sensación de aislamiento en el país receptor; en los cuales podemos mencionar algunos casos como: el bloqueo que aplica Estados Unidos a Cuba posterior a la Crisis de los Misiles en 1962, el bloque por mar y tierra de Israel hacia Gaza desde 1990, en el cual Israel mantiene el control del tránsito de bienes y personas, algo que distintas Organizaciones Internacionales no Gubernamentales han denunciado como situación de asistencia humanitaria internacional en Gaza.

Durante estos últimos años, los Estados-nación han realizado una serie de comentarios negativos acerca de la imposición de sanciones, ya que en algunos casos han generado consecuencias negativas para la sociedad internacional, principalmente para las mujeres y niños, razón por la cual exigen presiones más inteligentes en las cuales se presionen más a los gobernantes, y que no perjudiquen a la población, reduciendo las consecuencias humanitarias.

Sanciones militares

Otra de las formas mediante las cuales se puede mantener la paz y la seguridad internacional es a través del uso de la fuerza, la cual se encuentra en manos del Consejo de Seguridad, quien tiene la facultad de utilizar los medios militares para que los demás miembros de la ONU cumplan con los objetivos del organismo.

Durante el tiempo que tiene de formación la ONU, se han presentado algunos hechos que comprueban el funcionamiento de la diplomacia coercitiva, ya tenemos el caso de la intervención de Estados Unidos en Irak en 1991, debido a que su presidente Saddam Hussein había invadido Kuwait, amenazando la paz y el orden internacional, generando que las Naciones Unidas respaldarán la misión de Estados Unidos con la "Operación Tormenta del Desierto"; otro de los casos se presentó en Afganistán en el 2001, posterior al 9-11, donde Estados Unidos se respaldó en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que hace mención al derecho de una legítima defensa, para lo cual envía miles de soldados, operación que se llamó "Libertad Duradera".

Conclusiones

El objetivo de la diplomacia desde sus orígenes ha sido mantener la paz y la seguridad internacional; la evolución, el tiempo y la distancia nos han demostrado que el objetivo prevalece, que lo que ha cambiado son los métodos implementados por los seres humanos.

Que posterior a la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia coercitiva se volvió un método útil para las potencias políticas, económicas y militares para mantener la paz, el orden y la seguridad internacional. Un orden que ha sido amenazado constantemente desde 1945, ya que después de lanzar las bombas nucleares a Hiroshima y Nagasaki, el comunismo se convirtió en un peligro para la manutención del orden y la paz internacional para las potencias occidentales y viceversa.

Con las guerras de Vietnam y Corea, se inician las batallas entre la imposición de un capitalismo contra el comunismo, situación que se presentaba en todo momento. A pesar de esta situación, las potencias como la URSS o Estados Unidos respaldaban sus acciones en los artículos 41 y/o 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

El utilizar la economía o la fuerza militar como herramientas para respaldar una negociación, se volvió algo cotidiano después de la Segunda Guerra Mundial; se disimuló un poco después de que se terminara la Guerra Fría, pero inició nuevamente, posterior a los ataques terroristas a las Torres Gemelas del 11 de septiembre del 2001.

En esos momentos, la diplomacia conciliadora queda a un lado y nace una estrategia con el objetivo de mantener el orden, la paz y la seguridad internacional, que a pesar de que hoy en día Estados Unidos ha sido muy criticado por sus estrategias de mantener la seguridad internacional debido a que muchas organizaciones no gubernamentales mencionan que se han violado los derechos humanos; la respuesta es la seguridad internacional que se mantiene.

Es importante señalar que las estrategias empleadas por la diplomacia coercitiva tal vez sean criticadas; sin embargo, mientras que sigan siendo eficientes para el mantenimiento del orden, la paz y la seguridad internacional, se continuaran implementando, ya que cuando estas fracasan, es cuando el mundo se enfrentará a un conflicto internacional, y en esos momentos, podemos decir, que la diplomacia ha fracasado.

Uno de los elementos más empleados dentro de la diplomacia coercitiva es utilizar la estrategia de la zanahoria y el garrote, dependiendo de las tácticas de negociación de un Estado-nación y su oponente, ya que puede utilizar amenazas, castigos, promesas y recompensas. También es importante resaltar que cuando se utilizan las amenazas hay que cumplirlas, para que en un futuro exista una confiabilidad de que el país cumple, si no, de lo contrario, existirá desconfianza y no hay credibilidad; por otra parte, en las recompensas, hay que prometer cosas buenas para que el oponente pueda creer.

De acuerdo a lo anterior podemos concluir que la diplomacia coercitiva es la utilización constante de amenazas de aquellos países dominantes del Sistema Internacional sobre los países medianos y/o menores, con el objetivo de alcanzar sus metas propuestas en la política exterior presionan con invadirlos militarmente o bien a través de bloqueos económicos, ya no permitir que reciban ayudas económicas, etc., de esta manera los países medianos y/o menores se ven en la necesidad de apoyar a los dominantes.

Bibliografía

Azcárraga, J. L. (1983). Derecho del Mar. Publicaciones del Departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad de Alcalá de Henares.

Andrade, Eduardo (2014). Introducción a la Ciencia Política. Editorial Oxford. México.

Collins, A. (2013) Contemporary Security Studies. United Kingdom: Oxford University Press.

Garza, H., Schiavon, J. y Velázquez, R. (2014). Balance y perspectiva de la política exterior de México. Editores: El Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económica. México.

George, A. (1991). The general theory and logic of coercive diplomacy, in "Forceful persuasion: coercive diplomacy as an alternative to war", (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 3-14.

George, A. (1994). Coercive diplomacy: definition and characteristics, in "the limits of coercive diplomacy", ed. Alexander L. George and William E. Simons. Boulder: Westview Press, 9.

George, A. (1994). Introduction: the limits of coercive diplomacy, in "The Limits of coercive diplomacy", ed. Alexander L. George and William E. Simons, eds. 2nd Rev. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 2.

George, A. (1997). Forceful persuasion: coercive diplomacy as an alternative to War, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 27.

George, A. (2003). The need for influence theory and actor-specific behavioral models of adversaries, *22*:5, 463-487.

Lauren, P.G. (1994). Coercive diplomacy and ultimata: theory and practice in history, in A.L. George & W.E. Simons (eds.), The Limits of Coercive Diplomacy. Boulder: Westview Press, 29.

Levy, J.S. (2008). Deterrence and coercive diplomacy: the contributions of Alexander George. Political psychology, *29*(4), 16.

Nathan, J. A. (2002). Soldiers, statecraft, and history: coercive diplomacy and international order. Westport: Praeger Publishing.

Nemeth, M. L. (2009). The use of pauses in coercion: an examination in theory. Kansas: School of Advanced Military Studies.

Nicolson, H. (1963). Diplomacy. Oxford: Oxford University Press, 4.

Nicolson, H. (1994). *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Reus-Smit, C. (1999). The moral purpose of the State. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rousseau, C. (1957). *Derecho internacional público*. Editorial Ariel.

Schaub, G. (1998). Compellence: resuscitating the concept, in L. Freedman (eds.), "Strategic coercion: concepts and cases". Oxford: Oxford University Press, 44.

Soria, E. (2011). El papel de México en la construcción de un Nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo: perspectivas para la agenda del G20 sobre desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 128, 107-122.

Velázquez, R. (2011). La cooperación internacional descentralizada para el Desarrollo en México. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (128), 123-133.